

LA NSS 2014: SUR LA VOIE D'UNE DOCTRINE OBAMA?

L'administration Obama va publier en 2014, peut-être déjà en 2013, sa seconde stratégie de sécurité nationale (NSS). Les substantielles contraintes budgétaires en fixent le cadre. Les Etats-Unis se concentreront par conséquent de plus en plus sur leurs intérêts centraux. La prochaine NSS devrait surtout donner des réponses à trois défis: la redéfinition des alliances existantes; le retour vers l'Asie; et la définition claire des déploiements de drones américains. La nouvelle NSS ne présentera cependant probablement pas une «doctrine Obama» cohérente.



Le président américain, Barack Obama, et le nouveau directeur de la CIA, John Brennan, l'un des architectes des déploiements de drones armés des Etats-Unis. Washington, le 7 janvier 2013. REUTERS / Jason Reed

«Nous n'hésiterons pas à agir seuls, si nécessaire, pour exercer notre droit à l'auto-défense en agissant à titre préventif.» C'est la formulation utilisée par le président américain George W. Bush dans sa stratégie de sécurité nationale (NSS) 2002. La «doctrine Bush» était née. Elle représentait le contexte programmatique de l'invasion de l'Irak en mars 2003. La NSS 2002 clarifie l'importance que peut avoir une stratégie de sécurité nationale pour les Etats-Unis et le monde. Barack Obama saisira-t-il, après la NSS 2010, sa seconde chance de formuler une «doctrine Obama»?

En 1986, le Congrès américain a obligé le gouvernement à lui rendre compte chaque année de la stratégie de sécurité nationale. Il est devenu courant, depuis la

présidence de Bill Clinton (1993–2001), de le faire tous les quatre ans. Une grande attention du public est donc assurée à la NSS en tant que document de base de la politique de sécurité. La NSS est en gros importante pour trois raisons: premièrement, elle donne au président la possibilité de remodeler la politique étrangère et de sécurité. Deuxièmement, elle implique de nombreux ministères dans un long processus de gestation et de consultation et les oblige à adopter des positions communes. Le processus de gestation peut donc, à maints égards, être plus important que les conséquences potentielles de la stratégie. Troisièmement, chaque gouvernement établit lui-même, par le biais de la NSS de même que par le biais de discours de politique étrangère,

le critère à l'aune duquel est mesurée et classée sa propre politique étrangère et de sécurité les années suivantes.

Barack Obama a entamé son second et dernier mandat en janvier 2013. Les présidents américains s'en servent traditionnellement pour remodeler la politique étrangère. Comme ils ne peuvent pas être réélus, ils doivent moins tenir compte des groupes intérieurs. La lutte électorale pour la succession commence en outre longtemps avant la fin du mandat – il est difficile, dans ce climat, de faire adopter par le Congrès des gros projets de réforme interne. Mais la politique étrangère est la prérogative du président; il y dispose encore en général d'une certaine marge de manœuvre.

Jusqu'ici, Obama s'est avéré être intéressé en premier lieu par la politique intérieure. Il a promis une *nation building at home* au lieu de longues guerres onéreuses au Moyen-Orient et en Afghanistan. Les derniers soldats américains ont quitté l'Irak en 2011 et la «guerre d'Obama» en Afghanistan sera en grande partie terminée en 2014. Qu'est-ce qui suivra alors? Le défi d'Obama est de concrétiser son agenda de politique de sécurité. Sa gestion financière lui impose des limites étroites.

Effets contradictoires des contraintes budgétaires

En juin 2010, le président des chefs d'état-major combinés, l'amiral Michael Mullen, a qualifié la hausse rapide de la dette publique américaine de plus importante

menace à la sécurité nationale. Il est clair depuis que le budget de la défense doit considérablement contribuer aux efforts d'économies du gouvernement. Le président Obama a annoncé en janvier 2012 au Pentagone une réduction du budget de la défense de quelque 500 milliards de dollars US sur 10 ans. La *séquestration* est en outre entrée en vigueur le 1^{er} mars 2013 – des réductions supplémentaires, substantielles et générales du budget de 1,2 milliard de dollars d'ici 2021 touchant essentiellement le budget de la défense qui a donc, en 2013, baissé de 12% en tout par rapport à l'année dernière – la plus grande réduction depuis 1955. Le Pentagone espère cependant une fin proche de la *séquestration* et escompte avec optimisme des chiffres plus élevés pour l'année budgétaire 2014 – mais ce n'est pas certain.

Ces économies fixent le cadre de la planification d'Obama en matière de politique étrangère. Les réductions actuelles ne sont pas sans conséquences pour l'armée. Dans le contexte historique, les réductions de troupes annoncées en 2012 sont toutefois relativement faibles – même après la diminution des forces armées terrestres d'environ 100 000 soldats et fantassins de la marine d'ici 2017, elles seront plus importantes qu'avant le 11 septembre 2001. Dans les domaines de la marine de guerre et des forces aériennes, les plans d'économies affectant les navires, les avions et les systèmes d'armes influenceront le nombre et la qualité des nouveaux achats. Malgré les coupes prévues, les forces armées doivent devenir plus flexibles et agiles. Il ne faut donc pas s'attendre à une perte fondamentale de la disponibilité opérationnelle en raison de la réduction recherchée.

Le maintien de la *séquestration*, qui touche tous les domaines du budget de la défense, en plus des coupes budgétaires régulières aurait par contre des conséquences étendues: les exercices seraient réduits ou supprimés et l'entretien du matériel et des appareils serait réduit. Cela aurait, combiné aux réductions prévues de toute façon, des répercussions considérables sur la disponibilité opérationnelle de nombreuses unités. Les commandants de toutes les forces armées ont donc mis en garde publiquement contre de graves conséquences.

La suprématie militaire des Etats-Unis n'est malgré tout pas immédiatement menacée. Si l'on devait parvenir à un accord au Congrès et si la *séquestration* devait prendre fin, ce qu'il faut supposer à moyen terme, les forces armées américaines resteront dans l'ensemble sans concurrence et n'auront pas leurs pareilles dans la plupart des scénarios concevables. Les réductions ont parallèlement un effet secondaire constructif: elles forcent le gouvernement à prioriser et lui fournissent une justification pour prendre des décisions radicales de toute façon imminentes. En bref: les Etats-Unis ne seront certes plus en mesure à moyen terme de reproduire toutes les éventualités – mais ils continueront, et à long terme, à dominer là où ils le veulent.

La suprématie militaire des Etats-Unis n'est pas immédiatement menacée.

Trois nouveaux développements

La première NSS sous le président Obama a été publiée en mai 2010. Elle s'éloignait, avant tout, résolument de la politique extérieure des années George W. Bush. La préservation des assises de la propre force dans le pays (éducation, puissance économique, budget de l'Etat sain), le rattachement intensifié à des normes juridiques internationales, la concentration sur la «bonne guerre» en Afghanistan ainsi que la prévention d'une démesure épuisante étaient désormais en point de mire.

Ces principes empreints de pragmatisme et de politique intérieure sont toujours valables. Une concentration sur les intérêts centraux américains marquera aussi les quatre prochaines années. Trois nouveaux champs politiques interdépendants que doit façonner l'administration Obama ont cependant été mis en valeur depuis 2010: premièrement, elle va, dans le sens de la «direction par l'arrière» (*leading from behind*), responsabiliser ses alliés européens de l'OTAN et redéfinir ainsi son propre rôle. Deuxièmement, l'orientation accrue des Etats-Unis vers l'Asie va se poursuivre, ce qui aura des conséquences sur tous les domaines de la politique étrangère et de défense. Et troisièmement, la pression sur le président Obama va augmenter pour qu'il définisse clairement les déploiements croissants de drones et les incorpore à une stratégie cohérente fondée en droit.

Redéfinition des alliances existantes

Pendant l'intervention de l'OTAN en Libye à partir de mars 2011, la Maison-Blanche a

qualifié la politique du président Obama de «direction par l'arrière». Le terme signifie que Washington veut responsabiliser de plus en plus ses alliés et s'engager certes politiquement mais plus partout militairement sur le devant de la scène. Les Etats-Unis ont par exemple mis à disposition les principales forces au début de l'intervention en Libye. La majorité des opérations a aussi été dirigée à partir du commandement des Etats-Unis pour l'Afrique à Stuttgart. Mais les Etats-Unis avaient prévu depuis le début de transférer la responsabilité aux Alliés. L'OTAN a en effet repris le contrôle opérationnel après quelques semaines. Moins de deux ans plus tard, au printemps 2013, les Etats-Unis ont aussi transféré à l'armée française la direction de l'intervention armée au Mali, se contentant de la coordonner et de la soutenir par une technologie avancée comme celle des drones.

Le message est clair: les Etats-Unis ne joueront plus un grand rôle dans les interventions relativement peu compliquées dans la périphérie de l'Europe. Les prédécesseurs d'Obama ont déjà essayé de le faire comprendre. Depuis la fin de la guerre froide, les Etats-Unis sont de moins en moins disposés à s'engager au lieu de leurs alliés européens plus faibles sur le plan militaire. Le président actuel réalise cependant systématiquement cette résolution dans la perspective des contraintes budgétaires, de la lassitude de guerre générale de la population américaine et du nouveau retour vers l'Asie. Les problèmes logistiques, technologiques et opérationnels considérables des Etats européens en Libye ont clairement montré les conséquences de cette réserve accrue des Etats-Unis et ont incité l'ancien ministre américain de la Défense, Robert Gates, à exhorter les Alliés européens à ne pas négliger leurs efforts de défense lors de son adresse en juin 2011.

Il faut noter que le *leading from behind* ne représente pas non plus sous Obama un principe général de la politique étrangère et de sécurité américaine. Si leurs intérêts centraux devaient être affectés, les Etats-Unis continueront d'être disposés à agir unilatéralement et à diriger «par l'avant»: on en veut pour exemples des scénarios comme une attaque contre l'Iran et aussi certaines opérations en Syrie. Le président Obama n'a pas fait preuve, contrairement aux attentes de certains critiques, d'hésitation quant à l'utilisation de la force militaire – il a seulement été sélectif.

Déploiements de drones armés des Etats-Unis

- I Compétence:** les déploiements de drones américains sont réalisés par deux organisations: l'armée et la CIA, service de renseignement civil. Selon les rapports, le contrôle pour le Pakistan et peut-être d'autres Etats est entre les mains de la CIA. Du moins pour la Somalie et la Libye, l'armée était ou est responsable avec les forces spéciales de la *Joint Special Operations Command (JSOC)*. Les deux organisations semblent être actives au Yémen. Elles ont un processus de prise de décision séparé et disposent de listes de personnes cibles séparées mais se recoupant partiellement. Selon les rapports, les listes de cibles sont approuvées par le président Obama; c'est alors à la JSOC et à la CIA d'exécuter. Du moins dans certains cas où l'on craint des victimes civiles en plus des personnes cibles, le président Obama s'est également réservé la décision finale quant au déploiement. On discute actuellement d'une compétence exclusive de l'armée pour les déploiements de drones.
- I Contrôle:** le contrôle juridique et politique du gouvernement par le Congrès américain est, en raison du maintien du secret, nettement plus faible que pour les opérations conventionnelles. L'homicide ciblé du ressortissant américain Anwar al-Aulaqi au Yémen en septembre 2011 a en particulier soulevé des questions fondamentales quant à la légitimité de l'homicide sans le processus garanti par la Constitution. Cela a aussi déclenché de vives critiques à l'occasion de la nomination de John Brennan au poste de directeur de la CIA. Brennan avait auparavant été largement responsable, en tant que conseiller d'Obama, de la coordination des déploiements de drones.
- I Objectifs:** dans une première phase, les attaques de drones ne visaient que des dirigeants de haut rang nommément connus de groupements pakistanais. Ces dernières années, elles ont été graduellement étendues au niveau de direction moyen et aux simples combattants. Le président Obama a en outre permis dans certaines régions des *signature strikes* où une attaque est ordonnée après l'évaluation de profils de mouvement et d'autres indices même si le nom et la fonction des personnes cibles ne sont pas connus avec certitude. Du moins au Pakistan, les attaques de drones ont sûrement eu des répercussions considérables sur le noyau d'al-Qaïda et les groupes apparentés. Elles ont entraîné de lourdes pertes dans les groupes de leaders et ont considérablement compliqué la communication interne. L'efficacité des déploiements est cependant contestée en ce qui concerne les autres domaines d'utilisation.

Focus sur l'Asie et «virage conventionnel»

L'administration Obama voit surtout les intérêts centraux des Etats-Unis affectés en Asie. Le déplacement de la priorité de la politique extérieure et de sécurité américaine de l'Atlantique vers le Pacifique, aussi appelé *pivot* par les observateurs, s'est déjà ébauché au début de la présidence d'Obama en 2008/2009. Le président a annoncé les nouvelles priorités en novembre 2011 – au demeurant pendant un discours au parlement australien. Obama l'a alors dit clairement et sans ambiguïté: les Etats-Unis ont toujours été et continueront d'être une nation pacifique.

Au XXe siècle, les Etats-Unis ont mené trois grandes guerres dans le Pacifique (Seconde Guerre mondiale, Corée, Vietnam), plus d'innombrables petites opérations continues. Des dizaines de milliers de soldats de toutes les forces armées sont stationnées en permanence au Japon et en Corée du Sud; les Etats-Unis se portent en outre garants de la sécurité de Taïwan. La majorité des ressources, en particulier des forces militaires, a néanmoins été mobilisée en Europe de 1945 à très récemment. La marine de guerre partageait sa flotte à 50/50 entre les deux océans mondiaux – de facto une concentration sur l'Europe étant donné la plus grande superficie de la région Pacifique.

C'est surtout la montée de la Chine qui est la toile de fond du nouveau retour vers l'Asie. L'assurance de plus en plus grande de Pékin, en particulier dans le conflit maritime avec de nombreux Etats voisins, a inquiété la région. De nombreux Etats exigent une présence crédible et renforcée de Washington pour compenser l'influence de la Chine. En font partie des alliés conventionnels comme le Japon, la Corée du Sud et l'Australie, mais aussi des Etats qui continuent de manœuvrer entre les Etats-Unis et la Chine comme le Vietnam et la Thaïlande. Comme cela a été souligné, les réductions budgétaires annoncées exigent et rendent possibles des priorisations: le président Obama a déjà souligné en janvier 2012 que les réductions prévues dans le budget de la défense nationale n'affecteraient pas la présence militaire en Asie. Les Etats-Unis renforceront même leur présence, notamment aux Philippines, en Australie et à Singapour. La marine américaine répartira désormais l'ensemble de sa flotte entre le Pacifique et l'Atlantique à 60/40.

Le retour vers l'Asie symbolise aussi un retour des scénarios de conflits conventionnels. Contrairement à l'Irak et à l'Afghanistan, on mettra sûrement, en Asie, moins

l'accent sur la lutte contre les insurgés et le développement de forces de sécurité. Il s'agit plutôt de l'accès à des espaces maritimes et aériens aussi et justement contre la résistance; la défense des Alliés contre des menaces conventionnelles; et, de plus en plus, la mise en place et le développement d'une défense antimissile. Il se peut que la lutte antiterrorisme telle qu'elle est soutenue depuis des années aux Philippines reste plutôt l'exception. Le financement de forces spéciales devrait certes continuer à augmenter de même que leur présence mondiale. Dans l'ensemble, les Etats-Unis se prépareront cependant de nouveau à des «guerres classiques» et s'organiseront en conséquence.

Ce «virage conventionnel» se répercutera sur le partage des ressources au sein de l'armée américaine. Les forces aériennes et la marine de guerre en profiteront indubitablement; c'est-à-dire toutes les forces armées qui ont dû craindre pour leur importance ces dix dernières années. Leur part dans le budget de la défense affecté aux forces armées pour 2014 est d'environ 69%. La tendance à une importance plus grande des forces spéciales est également intacte. Les forces armées terrestres conventionnelles paieront surtout le prix. Ces luttes bureaucratiques pour la répartition des ressources reflètent des décisions stratégiques qui ont une grande influence sur les options militaires disponibles à l'avenir.

Définition claire de la guerre des drones

L'utilisation de drones, c'est-à-dire d'avions non pilotés télécommandés, est devenue l'emblème de la politique antiterroriste d'Obama. Sa volonté d'utiliser la force militaire n'est nulle autre part plus évidente que dans la lutte contre al-Qaïda et les organisations apparentées. Mais c'est là aussi que la pression sur Obama est la plus forte pour qu'il explique sa politique de manière transparente et lui donne un sens. Conférer à l'escalade de la guerre des drones une cohérence stratégique, un fond juridique viable et un cadre politique stable sera l'un des plus grands défis du président pendant son deuxième mandat.

Des drones armés ont déjà été utilisés sous le président George W. Bush, au moins contre des cibles au Pakistan, en Irak et en Afghanistan. Depuis l'entrée en fonction d'Obama en janvier 2009, le nombre

Obama doit donner à l'escalade de la guerre des drones une base politique et juridique viable.

de déploiements a cependant augmenté de manière significative. Le domaine d'application comme les groupes-cibles des déploiements de drones ont en outre été élargis. Comme le constate le *Council on Foreign Relations* (CFR), des drones ont été utilisés pour 95% de tous les homicides ciblés en dehors des champs de bataille afghans et irakiens. Sous le président Obama, le nombre de ces déploiements a septuplé, passant de 50 attaques sous George W. Bush à plus de 350. Des drones jusqu'à présent non armés sont en outre utilisés au moins au Niger et au Mali et sûrement aussi dans d'autres Etats.

Il est clair que les déploiements dans la population locale se heurtent en partie à un rejet considérable. Les raisons sont par exemple la sympathie pour les combattants tués et la colère contre la mort acceptée ou non intentionnelle de tiers non impliqués. Plus les déploiements de drones ne viseront pas seulement le personnel clé des groupes djihadistes dotés d'un agenda mondial mais aussi d'autres acteurs, plus la ligne entre terroristes internationaux, combattants islamiques nationaux ou résistants locaux deviendra floue – c'est du moins l'argument de nombreux critiques.

Cette politique est en attendant vivement critiquée tant dans les médias américains qu'au Congrès et par de célèbres think tanks. Les observateurs sont de plus en plus sceptiques face à l'utilisation de drones perçue comme étant sans but et excessive. Ils déplorent l'absence de base juridique claire et d'un concept intégrant les déploiements de drones dans la politique. Pareille stratégie ferait face au défi de redéfinir la lutte contre le terrorisme international et donc de conférer une cohérence politique aux nouveaux instruments technologiques de la CIA et de l'armée – par exemple en les coordonnant avec des projets de développement et une aide militaire à long terme ou en les accompagnant d'initiatives diplomatiques. Sans une stratégie globale, c'est du moins l'avis des critiques, les raids aériens restent seulement une tactique opérationnelle réussie à court terme susceptible d'entraîner éventuellement des conséquences stratégiques négatives à long terme.

NSS 2014 – définition d'une doctrine Obama?

Les défis du président Obama en politique étrangère sont nombreux. Des problématiques qui le préoccupent déjà

depuis qu'il a emménagé à la Maison-Blanche – comme le programme nucléaire de l'Iran, le défi lancé par la Corée du Nord, la guerre en Afghanistan et le processus de paix qui piétine au Proche-Orient – continuent aussi de requérir son attention. Mais s'il veut formuler une NSS programmatique complète, une NSS qui fasse ressortir les trois dernières années de son mandat sur le plan de la politique étrangère, il doit trouver des réponses aux nouvelles questions les plus importantes – la redéfinition des alliances, le retour vers l'Asie lié à cette dernière et la définition claire de la guerre des drones.

Obama est un président pragmatique. Les fondements idéologiques de son prédécesseur lui sont étrangers; il est cependant tout aussi peu lié à certaines traditions anciennes de la politique étrangère américaine. Il est en outre sceptique vis-à-vis des «plans directeurs» de politique étrangère.

L'élément central est une vision claire des intérêts américains qu'il a définis. La NSS 2014 ne renfermera donc certainement pas de «doctrine Obama» qui pourrait et voudrait rivaliser avec la cohérence, la conviction idéologique et la prétention absolutiste de la doctrine Bush de 2002. Mais Barack Obama devra donner des réponses – se démarquer simplement de son prédécesseur ne suffira pas encore une fois à modeler sa politique étrangère.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Martin Zapfe
martin.zapfe@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat