**FOR**

269 FOR 15 F

Original : anglais



Assemblée parlementaire de l’OTAN

**15E SESSION ANNUELLE DU FORUM PARLEMENTAIRE TRANSATLANTIQUE**

**COMPTE RENDU**

**WASHINGTON (ETATS-UNIS)**

 7 ET 8 DECEMBRE 2015

www.nato-pa.int janvier 2016

Ce compte rendu est présenté en tant que document d'information et ne représente pas les vues officielles de l'Assemblée. Il a été rédigé par Paul Cook, directeur de la Commission de l’économie et de la sécurité.

1. Les 7 et 8 décembre 2015, des parlementaires de pays membres de l’OTAN et de l’Union européenne se sont réunis à Washington pour la session annuelle du Forum parlementaire transatlantique. La session, organisée conjointement avec la *National Defense University* et le Conseil atlantique des États-Unis, s’est déroulée suivant les règles de *Chatham House*. C’est ainsi que le présent document traite les grands thèmes évoqués sans toutefois préciser le nom des intervenants.

# LE POINT SUR LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES

1. La session s’est tenue peu de temps après les attentats de Paris et de San Bernardino, fréquemment évoqués lors des réunions, tout comme les attentats similaires commis en Turquie, au Liban et en Égypte, où un avion de ligne russe s’est écrasé à la suite d’un acte terroriste. De l’avis de plusieurs intervenants, ces événements tragiques, la désintégration de la sécurité dans l’ensemble du Moyen-Orient élargi, mais aussi l’attitude de la Russie, qui continue à occuper la Crimée et qui soutient les séparatistes dans l’est de l’Ukraine, sont venus souligner l’importance de l’OTAN, une importance plus grande que jamais. La vitalité de l’Alliance a été une fois de plus démontrée par la décision du Conseil de l’Atlantique Nord (CAN) d’inviter le Monténégro à la rejoindre.
2. Le gouvernement des États-Unis apprécie l’OTAN à sa juste valeur et appuie sans réserve la décision d’accroître la présence de moyens aériens, terrestres et navals en Europe de l’Est dans le contexte de l’Initiative de réassurance européenne (IRE), qui vise à renforcer le dispositif de dissuasion allié d’une manière active et convaincante. La situation dans la région de la Baltique est devenue préoccupante et les États-Unis se prononcent fermement pour le programme de partenariat « Nouvelles opportunités », lequel s’adresse à cinq pays, dont la Suède et la Finlande, qui œuvreront en étroite collaboration avec l’OTAN en faveur de la sécurité dans la région. Les États-Unis travaillent avec leurs alliés à l’application de mesures supplémentaires pour le flanc méridional. Ils s’occupent également d’améliorer l’interopérabilité des forces jordaniennes avec les forces de l’OTAN et contribuent à la consolidation des capacités de défense de l’Iraq. Enfin, ils s’emploient à empêcher l’expansion territoriale de Daech[[1]](#footnote-1) et apportent leur aide à ce qu’ils considèrent comme des forces d’opposition modérées au régime syrien, Kurdes compris. Ils sont intervenus dans la mise en place d’une coalition de 65 pays déterminés à lutter contre Daech, mais ils reconnaissent que la victoire exige, en dernière analyse, une stratégie à plusieurs axes comportant un volet non militaire considérable.
3. Les États-Unis sont favorables aux négociations de Vienne, dans le cadre desquelles des protagonistes de la scène internationale tentent d’amorcer une dynamique propice à une solution politique en Syrie. Ils ont conscience de l’urgence de la situation, urgence attestée par l’afflux de millions de Syriens dans les pays limitrophes et, désormais, en Europe. Ils s’efforcent de faire comprendre à la Russie et à l’Iran de prendre leur distance vis-à-vis du Président Assad qu’ils voient comme un obstacle à une résolution pacifique de la crise. Ils s’efforcent par ailleurs de faire comprendre à la Russie que toute frappe exécutée par celle-ci en Syrie doit viser Daech, non les forces qui luttent pour remplacer el-Assad par un régime légitime. Moscou a pris de grands risques en s’attaquant à ces forces, comme l’a prouvé la récente destruction d’un de ses chasseurs, qui avait violé l’espace aérien turc. En Libye, les États-Unis essaient d’encourager l’aboutissement d’une solution politique entre les parties concernées, mais il leur sera difficile d’approfondir la coopération bilatérale avec ce pays tant qu’un accord intérieur n’aura pas été conclu.
4. Avec l’accord du Congrès, le gouvernement américain a dégagé un montant de 4,5 milliards de dollars au bénéfice des réfugiés et des pays qui les accueillent sur leur sol. Il est conscient de la nécessité d’apporter sa quote-part, encore qu’au moment de la tenue de la session du Forum la question ait fait l’objet d’un débat de nature politique entre Républicains et Démocrates. Pour sa part, le gouvernement reconnaît que, à l’instar de leurs alliés, les États-Unis ont l’obligation stratégique et humanitaire de venir en aide aux réfugiés.
5. D’autre part, les États-Unis restent très préoccupés par les agissements de la Russie en Crimée. Ils savent que l’Ukraine entend associer son avenir à celui de l’Europe et que les agissements en question ont pour but d’étouffer cette ambition. Washington tente d’encourager les autorités russes à honorer l’obligation qui leur est faite d’appliquer les dispositions des accords de Minsk, dont le retour de tous les réfugiés, l’autorisation de libre circulation pour la mission de l’OSCE, l’organisation d’élections libres dans le Donbass, le retrait des combattants et des armements venus de l’étranger et la restitution du contrôle des frontières aux autorités ukrainiennes. L’administration Obama maintiendra le régime de sanctions en vigueur jusqu’à ce que ces conditions et d’autres soient remplies, de même qu’elle ne lèvera pas les sanctions relatives à la Crimée tant que la Russie occupera cette partie du territoire ukrainien. Parallèlement, elle est préoccupée par la persistance de la corruption en Ukraine et par les sérieuses lacunes qu’affiche le système judiciaire de ce pays. Elle appuie fermement les mesures prises par les Alliés pour renforcer la présence de l’OTAN en Europe de l’Est et entend soutenir tous les efforts déployés pour rassurer les pays alliés qui se sentiraient exposés à l’agressivité croissante de la Russie.
6. Sur le front de l’économie, les États-Unis sont très attachés à l’aboutissement des négociations sur le partenariat transatlantique de commerce et d’investissement (TTPI) en 2016, même si une série d’accords entre gouvernements sont encore nécessaires. Ils reconnaissent qu’une ouverture accrue des échanges commerciaux entre l’Europe et les États-Unis présente un intérêt économique et stratégique pour les deux rives de l’Atlantique. Ils y voient un instrument crucial pour la facilitation de la croissance économique et pour l’instillation d’un sentiment d’appartenance à une communauté d’intérêts transatlantique, ainsi que pour la valorisation d’un concept prônant une plus grande ouverture des marchés à l’échelle mondiale. Des échanges commerciaux plus ouverts sont vitaux pour la lutte contre la corruption. Pour toutes ces raisons, l’administration Obama est très attachée à l’instauration d’un ordre commercial transatlantique et mondial plus ouvert.
7. Les États-Unis ont adopté un budget de la défense pour deux ans afin de résoudre le problème du séquestre. Les responsables américains considèrent toujours que les engagements en matière de dépenses de défense pris au Sommet du Pays de Galles revêtent une importance capitale pour le développement des capacités alliées, surtout au regard des agissements de la Russie en Ukraine, des menaces qu’elle fait peser sur d’autres pays de la région et de la dégradation générale de la sécurité au Moyen-Orient.

# RUSSIE

1. La Russie a été l’un des grands thèmes d’un certain nombre de discussions pendant la session annuelle du Forum. Une confrontation avec ce pays pose un nouveau problème structurel pour la communauté des nations démocratiques. Le Kremlin recourt à des manœuvres de guerre hybride et agit avec adresse et promptitude, car M. Poutine n’est pas tenu de consulter les institutions démocratiquement constituées ou la société russe avant de s’embarquer dans une démarche aventuriste. Voilà qui confère à la Russie une espèce d’avantage tactique, dans la mesure où elle peut rapidement créer une situation de facto, comme elle l’a fait manifestement en Crimée. Toutefois, M. Poutine est davantage un tacticien aimant le risque qu’un stratège à long terme. Par exemple, le comportement récent de la Russie a provoqué une rapide dégradation de ses relations avec la Turquie, qui avait pourtant essayé de lui tendre la main. Les violations incessantes de l’espace aérien turc attestent l’attitude beaucoup plus agressive adoptée ces dernières années par les forces aériennes russes au Moyen-Orient, certes, mais aussi dans la région de la Baltique et dans le Grand Nord. Les agissements de Moscou en Ukraine ont déclenché l’imposition de sanctions économiques qui sapent la confiance dans le pays et qui, d’une façon générale, isolent celui-ci du reste de la communauté internationale. En l’espace d’un an, la Russie est passée de la sixième à la seizième position dans le classement des puissances économiques mondiales. Le niveau de vie de la population baisse et les chances d’un redressement dans ce domaine sont minces. Cela pourrait aliéner une bonne partie de l’élite russe. Aussi bien, les jeunes talents ont commencé à quitter le pays, ce qui ne peut qu’affaiblir ce dernier et réduire ses perspectives économiques à plus longue échéance. La corruption demeure endémique et, à chaque fois qu’apparaissent des entreprises caractérisées par leur dynamisme, des réseaux parasites liés à l’État fondent sur elles et les forcent à mettre la clé sous la porte. Ce n’est pas de cette façon que l’on bâtit une économie prospère, compétitive et diversifiée.
2. Le Kremlin commence aussi à évoquer son arsenal nucléaire sur un ton provocateur qui suscite inquiétudes et déstabilisation stratégique. La doctrine nucléaire russe qui commence à se faire jour est agressive et prévoit même l’utilisation d’armes nucléaires tactiques dans le cadre d’une stratégie de désescalade.
3. Les démocraties recourent de manière sensiblement plus large à la délibération et à la réflexion et ne sont tout bonnement pas à même de répondre rapidement aux changements qui se produisent dans l’environnement international. Cela donne un certain avantage à M. Poutine et les pays membres de l’OTAN en sont réduits à gérer cette asymétrie. Ils doivent cependant pouvoir disposer de capacités spécifiques pour être crédibles. Il est purement et simplement impossible de dissuader un pays d’adopter un comportement dangereux en l’absence de telles capacités, dès lors que la dissuasion repose sur des mesures telles que des exercices militaires, une rotation des forces présentes dans les régions en péril et une panoplie de menaces crédibles appuyées par des capacités bien réelles et propres à dissuader Moscou d’adopter une politique aventuriste. L’objectif visé ici n’est évidemment pas d’entrer en guerre avec la Russie, mais bien de veiller à ce que celle-ci ne soit pas tentée de se livrer à des actes qui déboucheraient inexorablement sur une confrontation militaire. Le problème prend de l’ampleur et la Russie semble maintenant réunir les théâtres est-européen et moyen-oriental en une seule entité stratégique élargie. Bref, tout est désormais relié à tout, ce qui va à l’encontre de la notion selon laquelle l’OTAN est mise au défi sur des fronts distincts. A de nombreux égards, ces fronts sont en train de fusionner.
4. En conséquence, les États-Unis estiment que leurs alliés doivent se doter de leurs propres capacités de défense. Dans certains cercles européens, on tend à considérer les États-Unis comme le supermarché des armements occidentaux. C’est là une vue de l’esprit très dangereuse, car les arsenaux américains sont conçus pour répondre aux besoins militaires du pays, non de ses alliés. Autrement dit, les forces alliées doivent remplir leurs propres arsenaux et se munir de moyens militaires et dissuasifs qui soient à la hauteur des menaces actuelles. De l’avis des dirigeants des Etats-Unis, l’Europe doit montrer que ses forces armées sont en mesure de repousser toute agression se produisant sur le continent dans l’hypothèse où les forces américaines ne pourraient intervenir immédiatement. Il faut pour cela d’authentiques capacités et, par extension, des dépenses de défense suffisantes et bien distribuées. Il est peu probable que les États-Unis remettent à l’honneur l’ancienne pratique consistant à cantonner trois divisions blindées en Europe. C’est à cette dernière qu’il incombe de se doter des capacités de dissuasion dont disposaient auparavant les forces étatsuniennes.
5. Toutefois, la dissuasion militaire seule ne suffit pas pour relever le défi ; elle doit absolument s’accompagner d’une politique de communication à toute épreuve. Celle du Kremlin est très perfectionnée, même si les informations qu’elle colporte sont extrêmement biaisées. La communauté des nations occidentales doit veiller à lui opposer une communication reposant sur des informations vraies et complètes.
6. Dans cette optique, il convient de prêter attention aux propos de M. Poutine et de son entourage. Voilà des gens qui pensent ce qu’ils disent. Moscou aspire à se doter d’une sphère d’influence à l’intérieur de ce qui constituait l’espace soviétique, une sphère qui englobe les trois pays baltes et divers membres orientaux de l’OTAN. La Russie n’est pas du tout satisfaite de l’ordre mondial de l’après-Guerre froide et est devenue très explicitement une puissance révisionniste adepte d’une stratégie visant à exploiter les  conflits gelés pour renverser cet ordre. Ses menées en Géorgie et en Ukraine doivent être considérées sous cet angle. Pour assouvir ses ambitions, elle a mis en œuvre toutes sortes de moyens, dont le noyautage de ministères par les services de renseignement. Son penchant pour le recours aux conflits gelés dans le but d’acquérir une influence régionale n’est pas nouveau, loin de là. Lorsque l’Union soviétique s’est effondrée, la Russie a eu un rôle instrumental dans l’attisement des conflits du Haut-Karabakh, d’Ossétie du Sud, d’Adjarie et de Transnistrie. Ceux qui prétendent que la stratégie des conflits gelés dont use actuellement la Russie est une riposte à l’élargissement de l’OTAN doivent reconnaître que ces conflits sont apparus avant même que l’OTAN n’envisage un quelconque élargissement.
7. On observe également d’évidentes manifestations d’un impérialisme bénin de nature économique, en particulier dans le secteur énergétique. C’est devenu une habitude pour la Russie de chercher à exercer des pressions politiques en ouvrant ou fermant le robinet du pétrole. Elle emploie aussi la corruption pour asseoir son influence en Europe et il est prouvé qu’elle a versé des fonds à certains partis politiques dont le programme allait dans le sens de ses ambitions sur le continent. Par ailleurs, le Kremlin se sert des médias russes, qui ont pour finalité exclusive de soutenir le gouvernement. De toute évidence, on ne pourrait en dire autant des médias occidentaux. La vérité n’a guère d’importance pour les médias russes et, quand les preuves démentent la position des autorités, la notion même de faits objectifs est rapidement détournée. Enfin, Moscou n’hésite pas à susciter des différends ethniques si les tensions qui en résultent peuvent servir ses intérêts. Tous ces actes engendrent une déstabilisation, et tel est bien leur but. Il faut savoir aussi que les gouvernements occidentaux ne sont pas à l’abri de ces pressions. Le jour même où s’est achevé le Sommet du Pays de Galles, des membres des forces de sécurité russes ont pénétré sur le territoire de l’Estonie pour s’emparer d’un responsable de ce pays, dans une tentative manifeste pour saper la solidarité entre Alliés.
8. Qui plus est, le défi lancé par la Russie n’est pas régional mais mondial, comme cela apparaît clairement en Syrie, où elle tente d’intervenir. Elle le fait d’une manière très déstabilisante, dans le droit fil de la conception de jeu à somme nulle qu’elle nourrit au sujet de la politique internationale. La campagne de bombardement russe se concentre davantage sur les forces qui coopèrent avec la communauté internationale que sur celles de Daech et cherche manifestement à défendre le régime d’el-Assad.
9. On a pu dire que la seule chose plus déstabilisante qu’une escalade alimentée par toutes les factions belligérantes est une escalade unilatérale. Le Kremlin a placé la Russie dans une situation de guerre froide, ce qui demande un renforcement considérable du dispositif de dissuasion de l’OTAN, faute de quoi la Russie risque de poursuivre sur sa lancée afin de miner l’ordre sécuritaire européen. Les Russes procèdent à des exercices de grande envergure mettant en œuvre leur triade nucléaire. Dans certains documents, ils semblent envisager l’emploi d’armes nucléaires tactiques dans le contexte d’une stratégie de désescalade, ce qui serait extrêmement déstabilisant et dangereux. Ces dernières années, les États-Unis ont réduit le rôle des armes nucléaires dans leur doctrine stratégique, même s’ils n’ont pas opté pour un désarmement unilatéral. L’OTAN reste une alliance nucléaire et doit dissuader la Russie d’envisager un recours à ces armes.

# TRANSFORMATION DES FORCES ARMÉES

1. Le débat dont la « révolution militaire » fait l’objet aux États-Unis s’est ouvert il y a au moins 25 ans ; il y a longtemps que des pressions s’exercent sur les autorités étatsuniennes pour obtenir de celles-ci qu’elles procèdent à de profonds changements technologiques et doctrinaux afin de conserver leur supériorité militaire à l’échelle mondiale. Ce débat continue. Désormais, la doctrine stratégique des Etats-Unis se concentre largement sur trois puissances révisionnistes : la Russie, la Chine et l’Iran. Les problèmes que posent ces pays sont sérieux et vont en s’aggravant à un moment où les États-Unis sont en passe de perdre leur quasi-monopole pour certaines capacités militaires, dont les moyens d’interdiction d’accès et d’interdiction de zone.
2. Aujourd’hui, les planificateurs militaires sont contraints de travailler dans un contexte de mégadonnées, de guerre cybernétique et d’intelligence artificielle et de rechercher de nouveaux moyens de déployer les plates-formes existantes. Les nouvelles technologies relatives à la biologie et à l’énergie dirigée pourraient modifier la nature même des opérations militaires. Les systèmes antisatellites pourraient annuler les atouts acquis dans l’espace au fil des décennies, tandis que les infrastructures sous-marines pourraient devenir le point central de la guerre future. Les forces armées se sont jadis tenues à l’écart des combats de rue mais, aujourd’hui, la plupart des opérations se déroulent en milieu urbain, ce qui exige de nouvelles doctrines et de nouvelles technologies. La robotique et l’informatique accélèrent le rythme des opérations. Tous ces changements technologiques exigent des responsables politiques et militaires qu’ils repensent doctrines, tactiques et stratégies. Les dirigeants étatsuniens parlent de transformation des forces armées depuis des dizaines d’années, mais ils ne se sont pas empressés de passer aux actes. Il faut désormais modifier de fond en comble la planification militaire, les stratégies d’acquisition et la structure même des forces armées, de manière à améliorer leur cohérence et leur souplesse.
3. L’un des problèmes qui se posent est que les États-Unis émergent de 14 années de lutte contre-insurrectionnelle qui ont détourné leur attention du défi plus général de la transformation des forces armées. Pendant ces 14 années, les technologies dont ils avaient le monopole se sont répandues plus largement, tandis que les fossés capacitaires observés pour ces mêmes technologies se réduisaient. Même des puissances en déclin comme la Russie posent de sérieux problèmes, car elles sont parvenues à acquérir certaines de ces technologies et à les intégrer dans leur dispositif et leur doctrine militaires. Les planificateurs militaires ne savent pas encore vraiment ce que cela signifie et ont besoin de se livrer à davantage de jeux de guerre et de simulations pour mieux appréhender de quoi il retourne.
4. D’autre part, ces changements apparaissent à un moment où les dépenses militaires font l’objet de restrictions. Ces restrictions ont obligé les forces des Etats-Unis à faire des choix difficiles et la taille des effectifs des forces terrestres s’est considérablement contractée. Les dépenses de personnel n’en progressent pas moins et la dépense par soldat s’est fortement accrue à l’ère de la professionnalisation des armées, de l’augmentation des soldes et de l’enchérissement des moyens requis pour réduire les pertes au maximum. Faute de fonds suffisants, les États-Unis ont dû renoncer à certains types d’opérations militaires. Le problème apparaît dans toute son ampleur à un moment où les forces armées sont engagées dans des conflits asymétriques dans le contexte desquels elles doivent dépenser des milliards pour se protéger contre des armes improvisées et essentiellement peu coûteuses. Voilà un autre facteur qui oblige les militaires à se montrer beaucoup plus judicieux dans leurs dépenses mais, comme l’a montré le cas du programme du F‑35, il est très difficile de gérer ces dépenses lorsque les réalités stratégiques ne cessent de fluctuer et que l’incertitude règne dans les domaines politique et économique. La vitesse d’acquisition et le déploiement sont deux facettes critiques de l’obtention d’une supériorité stratégique, mais c’est là un objectif qui se révèle insaisissable au vu de la multitude d’obstacles auxquels se heurte la concrétisation rapide de programmes.
5. L’impasse dans laquelle se trouve la scène politique étatsunienne explique, elle aussi, le manque de souplesse constaté et le climat politique, marqué par les fortes tensions opposant les deux grands partis, ne facilite pas le débat sur la transformation des forces armées. On constate aussi une tendance à l’enlisement, s’agissant de la poursuite d’objectifs qui ne sont pas nécessairement axés sur l’acquisition de capacités. On pourrait citer comme exemple la ligne directrice de l’OTAN sur les 2 %. À première vue, ce chiffre pourrait sembler arbitraire et, à de nombreux égards, il ne prend pas en compte d’autres facteurs potentiellement plus importants pour l’obtention d’un avantage sur le terrain. L’augmentation de l’interopérabilité est une bonne illustration de cette considération. La norme des 2 % sert une fin politique dans la mesure où elle contribue à rassembler des ressources, mais les gouvernements doivent aller beaucoup plus loin. L’OTAN est maintenant confrontée à une crise enracinée dans le fossé capacitaire grandissant qui sépare les États-Unis de l’Europe. Ce fossé, qui donne l’impression de se creuser avec le temps, risque de se révéler difficile à combler. La gestion de ce problème sera un défi de première grandeur pour l’Alliance au cours des années à venir.

# SYRIE, IRAQ ET LUTTE CONTRE DAECH

1. Les nombreux défis lancés par Daech ont été débattus tout au long de ce forum et sont, de toute évidence, pris très au sérieux par l’administration des Etats-Unis. Il convient de replacer la question en perspective. L’on pourrait faire valoir que Daech n’est que la dernière manifestation en date d’un problème qui trouve ses origines dans le régime étatique de la région, régime que beaucoup considèrent comme foncièrement illégitime. La disparition du dernier califat de la région remonte à 1924 et le vide ainsi laissé n’a jamais été comblé de façon adéquate. Certains aspects de cette question sont de nature confessionnelle. Il est important d’en tenir compte : même une défaite rapide de Daech n’entraînerait pas nécessairement la disparition de certains critères qui ont mené à la création de cette entité.
2. Il y a aux États-Unis une tendance à considérer que la courbe de l’histoire tend vers la démocratie et le libéralisme et que des entités comme Daech n’ont aucune légitimité, en partie du moins parce qu’elles rejettent un tel courant de pensée. À n’en pas douter, cette thèse a influencé la réflexion et la rhétorique de l’administration Obama à propos de Daech. Cependant, elle ne prend pas pleinement en compte le contexte de la politique moyenne-orientale contemporaine. De la même façon, l’Occident a observé le Printemps arabe de 2011 à travers le prisme des aspirations démocratiques et a donc été d’autant plus surpris de voir la région s’écarter davantage des idéaux démocratiques libéraux. Nombreux sont ceux là-bas qui en ont conclu qu’un changement pacifique ne donnerait rien au Moyen-Orient et que la violence serait un facteur crucial pour la forme que prendrait finalement la région. Cette leçon n’a pas échappé aux régimes autoritaires, pas plus qu’à leurs opposants et, dans cette partie du monde, beaucoup d’acteurs estiment désormais qu’il ne peut y avoir de victoire politique sans violence. De ce point de vue, Daech a obtenu davantage de résultats que la plupart de ses opposants, puisqu’il peut se targuer de véritables conquêtes territoriales et qu’il recourt, pour administrer les régions ainsi occupées, à des pratiques quasi étatiques.
3. Même si Daech est battu demain, il aura instauré un paradigme qui inspirera d’autres extrémistes. Il a aussi introduit dans le débat politique la notion de création d’un califat à l’échelle de la région. Cela augure mal de la stabilité régionale à long terme, puisque cette notion va directement à l’encontre de l’ordre établi. Dans ce sens, les idées mises sur la table par Daech sont plus puissantes et plus dangereuses que celles d’al-Qaïda, qui s’est peu exprimé au sujet de la gouvernance. Daech a, par ailleurs, fait apparaître les Frères musulmans et leurs divers avatars comme faibles et inefficaces, message que le putsch en Égypte n’a fait que renforcer. Il a présenté ce putsch comme la preuve que la politique préconisée par les Frères musulmans – réconcilier la foi musulmane et l’État moderne – était vouée à l’échec.
4. Ni l’Union européenne ni les États-Unis ne sont prêts, politiquement et intellectuellement parlant, à faire face à ce problème particulier. Le Moyen-Orient est plongé dans une très grave crise de légitimité politique et la tactique occidentale semble consister en un repli sur une ancienne stratégie de coopération avec des alliés autoritaires. Il est peu probable que cela débouche sur des solutions à long terme : de véritables solutions passeraient d’abord par d’authentiques réformes politiques et par une responsabilisation accrue des dirigeants. C’est précisément l’absence de réformes, mais aussi de processus et d’institutions démocratiques suffisamment résistants, qui sont à l’origine du chaos d’aujourd’hui. La lutte contre Daech paraît désormais éclipser de telles considérations, mais l’instabilité et la violence qui l’accompagnent ne font qu’aggraver la situation.
5. Le problème ne peut être circonscrit au Moyen-Orient. Les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015 avaient été planifiés à Raqqa, en Syrie, ce qui bat en brèche l’idée que Daech est un phénomène purement régional et qu’il ne fait peser aucune menace immédiate sur la communauté internationale. Les gouvernements occidentaux ont tardé à comprendre la nature du problème. Les administrations étatsuniennes successives ont privilégié une stratégie donnant la priorité à l’Iraq et, dans un premier temps, ont riposté en apportant un surcroît d’aide aux forces armées iraquiennes, puis en organisant le sauvetage des yézidis assiégés à Sindjar. Le problème est que Daech a son quartier général en Syrie. Jusqu’à tout récemment, l’action des Etats-Unis dans ce pays est restée très limitée. Le programme d’armement et d’équipement des forces syriennes hostiles au régime d’el-Assad a soulevé de multiples difficultés et a fini par être abandonné. Bon nombre des forces en question n’ont pu être persuadées de concentrer leurs actions contre Daech et leur entrée fragmentaire sur le champ de bataille a donné des résultats catastrophiques. Cela a été suivi par une campagne aérienne. Mais pour venir à bout de Daech, les frappes aériennes ne suffisent tout simplement pas et l’administration Obama en est parfaitement consciente. Elle souhaite que les forces kurdes et arabes mènent la campagne terrestre. Cela prendra du temps et il n’est pas vraiment envisageable que des Kurdes combattent dans des territoires arabes. Au vu de l’effectif actuel des forces engagées, une victoire à plates coutures ne serait concevable que si les racines de Daech étaient peu profondes. Et de fait, elles le sont moins en Syrie qu’en Iraq, où les États-Unis avaient concentré leurs efforts dans un premier temps.
6. Certes, le véritable problème est celui de l’illégitimité politique et de la vacance du pouvoir. A court terme, la communauté internationale doit avant tout aider les Syriens à définir une bonne gouvernance minimale pendant la mise en place d’un plan militaro-civil de stabilisation. La Russie et l’Iran doivent faire pression sur le régime el-Assad pour obtenir de ce dernier qu’il mette un terme aux atrocités quotidiennes qui ont déclenché le conflit et provoqué la crise des réfugiés. Autrement dit, la politique d’el-Assad a servi à gonfler les rangs de Daech. Mais si Moscou et Téhéran ne sont même pas disposés à entreprendre cette démarche, il est illusoire de penser qu’ils inciteront el-Assad à quitter le pouvoir. En fin de compte, on ne saurait exclure que la communauté internationale – dont des puissances régionales – se voie contrainte de déployer des forces sur le terrain pour combattre Daech, même si cela n’est pas de nature à résoudre le problème dans son ensemble. Toutefois, le coût d’une telle intervention serait élevé et le projet de construction d’État dont elle serait assortie serait d’une formidable ampleur. On estime que la seule reconstruction de l’armée syrienne coûterait de 3 à 10 milliards de dollars par an pendant cinq ans.
7. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que, si Daech exploite cyniquement la religion, l’appel à la lutte pour la défense de la foi a une résonance particulièrement forte dans certains milieux. Daech a perverti l’islam à des fins politiques, mais il en a compris la puissance, notamment dans une situation où l’autorité étatique a pratiquement disparu. Dans ce domaine, il s’est montré très adroit et très méthodique et ce serait une erreur de prendre ses dirigeants pour des fous, car la communauté internationale en viendrait tout bonnement à sous-estimer la gravité de la menace. La doctrine de Daech est stratégique et axée sur les objectifs. L’entité est moins solidement enracinée en Syrie qu’en Iraq, mais la situation chaotique qui règne dans le premier pays a créé un vide qu’elle a su exploiter. En Iraq, Daech n’est que le prolongement d’une insurrection que la « montée en puissance » des Etats-Unis n’a jamais totalement étouffée et qui avait été déclenchée par l’occupation des Etats-Unis. Le gouvernement chiite extrêmement sectaire de Nouri al-Maliki a contribué à rallumer l’insurrection sunnite, laquelle a fini par déboucher sur ce que l’on connaît désormais sous le nom de Daech.
8. Il convient de noter aussi que la Tunisie, seul pays qui puisse se targuer d’avoir réussi son Printemps arabe, est le plus grand contributeur de Daech en termes relatifs. Une explication à cela réside dans les attentes déçues de la population tunisienne. Aucune perspective économique ne s’offre aux jeunes diplômés de l’enseignement secondaire ou universitaire. Cette situation ne manque pas de saper la légitimité de l’État. L’exemple tunisien donne à penser que le phénomène de Daech comporte également une dimension économique. Enfin, les gouvernements occidentaux doivent admettre que la montée de l’islamophobie en Occident aidera sans aucun doute Daech à recruter sur le double plan régional et international.
9. Il est essentiel de ne pas perdre de vue l’aspect humanitaire de ce désastre sur le plan de la sécurité. La Syrie compte aujourd’hui 16 millions d’habitants, contre 22 millions au début du conflit. Des millions de Syriens ont jugé qu’ils n’avaient plus d’avenir dans leur propre pays et ont quitté celui‑ci. Ce mouvement a engendré d’énormes pressions dans la région, puis en Europe. En dernière analyse, l’incapacité de la communauté internationale de réagir rapidement à la crise politique syrienne a été l’un des principaux facteurs de la crise humanitaire. Si ce vaste exode nourrit le sentiment islamophobe en Occident, la situation ne pourra que s’aggraver.

# Iran

1. Diverses opinions ont été émises au sujet du récent accord sur le programme nucléaire iranien. Sans excès d’optimisme, l’administration Obama voit dans cet accord la possibilité de permettre à la société iranienne, bien moins hostile envers l’Occident que ses dirigeants, de pousser ceux-ci à changer de cap. Cependant, la politique intérieure iranienne est d’une grande complexité et il est souvent difficile de comprendre de quelle façon fonctionne le processus décisionnel. Certes, l’Iran n’est pas dirigé par un gouvernement véritablement soudé et l’opinion publique est, elle aussi, très divisée. On observe de nettes divergences entre les régions rurales, très conservatrices, et les zones urbaines, plus progressistes et davantage tournées vers le monde extérieur. Le président ne dirige pas vraiment le pays, puisque, en dernier ressort, le contrôle des forces armées, des médias, de la sécurité, de la justice, de la police et des instruments du pouvoir les plus importants appartient au guide suprême. L’accord sur le programme nucléaire est donc issu de structures du pouvoir particulièrement opaques et moins disposées au dialogue avec l’Occident qu’on pourrait le penser.
2. Aux termes de cet accord, la communauté internationale lèvera ses sanctions lorsque l’Iran aura complètement démantelé le réacteur d’Arak et restreint le nombre de centrifugeuses en service. Tant que les conditions énoncées dans l’accord ne seront pas remplies, il n’y aura pas d’allègement des sanctions. Diverses considérations relevant de la politique régionale et des relations orageuses entre l’Iran et les pays du Golfe entrent dans les calculs de Téhéran. L’accord est bien loin de résoudre les problèmes sous-jacents plus graves et compliqués par une dimension confessionnelle. Dans certains milieux des pays occidentaux et des pays du Golfe, on s’inquiète du fait que l’accord permettra aux autorités iraniennes d’avoir accès à des fonds qu’elles pourront utiliser pour déstabiliser l’équilibre des pouvoirs dans la région, même si d’aucuns espèrent que ces fonds supplémentaires serviront plutôt à garantir une transition politique et économique qui débouchera sur l’avènement d’un Iran plus mesuré et plus ouvert.
3. On estime actuellement qu’en 2016 l’Iran pourra exporter entre 600 000 et 800 000 barils de pétrole par jour. Cela dépendra toutefois de la rapidité avec laquelle il pourra remettre ses installations en service. Les véritables bénéfices économiques pour le pays sont plus difficiles à évaluer à cause, notamment, de l’inefficacité et de la médiocrité des structures économiques nationales. Il demeure très malaisé de faire des affaires en Iran, de sorte que les investisseurs auront vraisemblablement moins tendance à y affluer qu’on ne le pense généralement. Pour cette même raison, le développement de l’industrie gazière doit s’effectuer avec prudence, en dépit des substantiels atouts dont bénéficie ce secteur. Celui-ci a besoin d’investissements considérables en installations et en oléoducs pour exploiter les immenses gisements de gaz du pays, sans compter qu’il se trouve maintenant confronté à la baisse des tarifs énergétiques et à l’incertitude politique, deux facteurs qui tendent à décourager les investisseurs.
4. L’Iran pourrait consacrer ces ressources supplémentaires à la modernisation de ses forces aériennes et de ses missiles de croisière à longue portée, ainsi qu’à l’acquisition de nouveaux chasseurs. Depuis qu’il a été établi récemment que son programme nucléaire était actif depuis quelques années seulement (2009) et qu’il portait, entre autres, sur la conception d’une ogive nucléaire, les missiles en question suscitent de vives inquiétudes. Les autorités iraniennes ont constamment menti au sujet de ces programmes ; elles investissent en outre dans leurs capacités de guerre asymétrique et, notamment, dans des missiles antinavires qui pourraient être déployés dans le Golfe.
5. Il convient de replacer la question du programme nucléaire iranien dans une perspective régionale plus large. Ainsi, d’aucuns continuent à craindre qu’une part importante des moyens que la levée des sanctions pourrait rapporter à l’Iran ne soit dépensée en Syrie, en Iraq et au Liban, où ses ressortissants et ses alliés sont tributaires de son aide. La région est confrontée à deux graves problèmes : l’extrémisme d’acteurs non étatiques sunnites tels qu’al-Qaïda ou Daech, et le radicalisme fondamentaliste chiite lié au nationalisme hégémonique perse. Plusieurs analyses prospectives peuvent être faites des conséquences éventuelles de l’accord sur le programme nucléaire :
* L’accord ne donnera lieu à aucun véritable changement et l’Iran poursuivra clandestinement l’exécution de son programme nucléaire militaire, même si les échéances en seront reportées.
* L’accord ne modifiera en rien les rivalités régionales latentes, mais il pourrait contribuer à calmer le jeu pendant quelques années au moins.
* L’accord contribuera à la transformation de l’Iran, même si, à ce jour, il existe peu de signes d’une telle évolution.
* L’accord incitera l’Iran à demander des concessions supplémentaires et à exercer une plus grande influence.
* Manifestement, certaines tendances préoccupantes se dessinent. Les forces armées continuent à se doter de capacités asymétriques, ce qui, entre autres choses, pourrait leur permettre de fermer le détroit d’Ormuz. Même si l’accord est respecté, ces tendances demeureront une source de frictions et d’inquiétude.

# CAMPAGNE DE L’ELECTION PRESIDENTIELLE AMERICAINE

1. Pour une compréhension élémentaire des rouages de la campagne électorale chez les Démocrates et les Républicains, il faut savoir que, depuis les années 70, les réformes introduites dans le fonctionnement des deux partis permettent aux militants de base d’intervenir plus directement dans le choix de leurs porte-drapeaux. Le processus de désignation des candidats est donc devenu plus ouvert, tandis que les élites des partis peuvent moins facilement dicter leurs conditions au grand public. Une partie du remue-ménage de la campagne se doit à ces réformes déjà anciennes, mais d’autres facteurs sont en cause.
2. L’une des leçons que le Parti républicain a tirée de l’élection de 2012 est qu’il avait fallu beaucoup trop de temps à Mitt Romney pour obtenir le nombre de voix requis pour se présenter aux primaires. Il semble que cela l’ait désavantagé pour le vote d’investiture. Pour tenter d’éviter que cela se reproduise, les Républicains ont apporté plusieurs changements qui, aux yeux de certains, ont été conçus pour favoriser les grandes figures du parti et leurs favoris. Les résultats obtenus n’ont pas été ceux escomptés. A la date de la session du Forum, il restait 14 prétendants à l’investiture du parti et de nombreux signes donnaient à penser que le processus de sélection pourrait se prolonger jusqu’en juin ou plus tard encore.
3. Autre changement qui a modifié la donne : l’argent. Par son arrêt historique dans l’affaire *Citizen United* contre Commission électorale fédérale, la Cour suprême a décidé que les dons personnels pouvaient être limités à 2 700 dollars par candidat et par scrutin et que les primaires et le vote d’investiture comptaient séparément. Elle a cependant arrêté qu’il ne pouvait y avoir de plafonnement des contributions provenant de groupes, pas plus que des contributions de particuliers auxdits groupes. Une boîte de Pandore a ainsi été ouverte et les dépenses électorales sont montées en flèche. Jeb Bush a obtenu 133 millions de dollars, dont 25 millions récoltés dans le cadre de sa propre campagne, le reste provenant de groupes extérieurs. Hillary Clinton a recueilli 98 millions de dollars, essentiellement grâce à sa campagne, Ted Cruz a recueilli 68 millions de dollars, Marco Rubio 47 millions de dollars et Bernie Sanders – qui n’accepte pas de financements extérieurs –, 44 millions.
4. Jusqu’à présent, les médias ont joué un rôle crucial dans la campagne. A certains égards, et non des moindres, ils revêtent plus d’importance que les contributions financières. Le phénomène Donald Trump peut s’expliquer en partie par la capacité du candidat d’attirer sur lui l’attention des médias sans dépenser les fonds de sa campagne. On peut en tirer la conclusion que, dans certaines circonstances, le scandale paie et, dans la mesure où il permet de conserver le nom d’un candidat à la une des journaux, il peut aussi faire pièce à la supériorité financière.
5. La fonction des médias dans les *sweepstakes* présidentiels des Etats-Unis s’est également modifiée. Alors qu’auparavant les citoyens recevaient des informations provenant essentiellement de sources communes – et, avant tout, des chaînes de télévision –, ils préfèrent aujourd’hui s’informer auprès de sources qui les confortent dans leurs propres tendances idéologiques. C’est là une explication de la polarisation et de la fragmentation grandissantes de la vie politique américaine. Il convient aussi de noter que les médias, qui se livrent à une rude concurrence entre eux, ont besoin de « vendre de l’info », ce qui tend à récompenser le sensationnalisme. De nos jours, la couverture des élections privilégie la personnalité des candidats et leur coude-à-coude, plutôt que leurs programmes politiques. Il s’ensuit que le public est moins informé et que la polarisation ne fait que s’accentuer.
6. Pour se faire une idée des tendances de la campagne, il faut savoir que les sondages nationaux sont beaucoup moins significatifs que les sondages réalisés dans les différents États. Il existe des différences sensibles entre le grand public et l’électorat, puisque nombre de gens ne votent tout simplement pas. Le taux de participation aux élections législatives est deux fois plus important que celui des primaires. Dans l’Iowa, d’une façon générale, seules 120 000 personnes participent aux réunions des *caucus* (comités locaux) qui désignent les candidats des partis. Tous les États sauf deux appliquent le système du « tout au vainqueur », de sorte que la campagne pour l’investiture se déroule avant tout dans les États pivots, non dans ceux qui se rangent clairement dans le camp républicain ou démocrate ; dans ces États notoirement rouges ou bleus, ce sont les collectes de fonds qui comptent surtout. Un facteur qui pourrait se révéler critique dans les prochaines primaires est que la majorité des partisans de M. Trump est constituée – c’est sa caractéristique principale – d’électeurs qui se déplacent très peu. Les chiffres actuellement avancés pour ce candidat surestiment peut-être le soutien sur lequel celui-ci pourra compter lors des primaires.
7. La campagne républicaine semble bien se réduire à deux candidats externes (Donald Trump et Ben Carson) et deux internes (Ted Cruz et Marco Rubio). M. Trump a surpris de nombreux observateurs, mais sa popularité auprès des électeurs blancs moins éduqués est forte. Plusieurs candidats se disputent les faveurs des électeurs pro-républicains titulaires de diplômes universitaires. Il est peu vraisemblable qu’une forte proportion de partisans de M. Trump participent aux réunions des comités locaux dans l’Iowa, compte tenu de la complexité du processus. Bon nombre d’entre eux n’ont jamais milité en politique ; or le système des comités locaux favorise les militants, compte tenu des longues heures de présence que requiert le décompte final. Au contraire, les primaires du New Hampshire sont un processus ouvert qui pourrait plaire davantage aux partisans de Donald Trump.
8. La force motrice des votes d’investiture est essentiellement la polarisation. Il faut reconnaître ici qu’il existe sur ce plan une large parité, ce qui explique en partie la tendance à la division observée ces dernières années au sein du gouvernement, tendance qui persistera probablement si Hillary Clinton venait à remporter la prochaine élection présidentielle. Selon toute vraisemblance, les Républicains conserveront la mainmise sur la Chambre des représentants, et il se pourrait que le Sénat soit à prendre.
9. La démographie des États-Unis se modifie également et pourrait jouer en faveur des Démocrates. Le pays devient plus multiculturel encore et les sondages montrent que les jeunes et les minorités sont plus attirés par le Parti démocrate et son programme. On constate aussi un écart entre les genres; une grande majorité de femmes se prononcent en faveur des Démocrates. L’électorat de base du Parti républicain se compose d’hommes blancs relativement âgés, un groupe démographique qui se rétrécit par rapport aux autres. Si les Républicains ne peuvent ratisser plus largement, leur popularité en général pourrait décliner ces prochaines années. A l’intérieur du parti, on a compris que ce dernier aura de plus en plus besoin du vote hispanique et du vote féminin et, aux yeux de certains de ses membres, la rhétorique utilisée pendant la campagne en cours marque une régression. M. Trump s’adresse ouvertement aux électeurs masculins blancs en colère et a fixé les termes du débat, du moins partiellement, en se tournant vers ceux que l’économie mondialisée laisse sur le bord de la route. Ted Cruz a fait montre d’une grande prudence dans son attitude vis-à-vis de Donald Trump et de l’électorat de ce dernier ; apparemment, il tient pour acquis que la candidature de M. Trump finira par imploser et espère récupérer ses partisans. Quant à Marco Rubio, il semble davantage pencher du côté de l’aile traditionnelle du parti.
10. La campagne se concentre de plus en plus sur l’interaction entre la politique américaine et la situation mondiale, ce qui offre des avantages différents aux deux principaux partis. L’économie nationale s’est redressée depuis la crise mondiale de 2007. Le taux de chômage est désormais de 5 % et les revenus sont à la hausse. La croissance économique tend à jouer en faveur du Parti démocrate.
11. En revanche, la situation internationale se caractérise par une grande incertitude et un chaos auxquels il ne semble guère y avoir de remède. Les Républicains ont toujours affirmé qu’il fallait répondre au désordre par une politique extérieure ferme, ce qui pourrait séduire les électeurs désemparés par un monde en ébullition. Les candidats républicains préconisent un durcissement des sanctions contre la Russie et la livraison d’armes aux forces ukrainiennes, mais on ne constate aucun soutien à l’idée d’un déploiement militaire massif en Syrie.
12. Il convient toutefois de noter que Hillary Clinton s’est prononcée pour des politiques plus énergiques que celle de M. Obama, ce qui pourrait l’aider lors du vote d’investiture. Par exemple, elle avait demandé dès le début une intervention en Syrie et, rétrospectivement, la suite des événements semble lui donner raison. Son investiture à la candidature démocrate apparaît de plus en plus vraisemblable, en dépit de la campagne étonnamment solide de Bernie Sanders. Voilà qui donne à penser que quiconque accédera à la présidence optera pour une politique extérieure et une politique militaire plus musclées, encore que les Démocrates entendent continuer à soutenir fermement le multilatéralisme. Républicains et Démocrates attendent des Européens qu’ils augmentent leurs dépenses de défense et qu’ils prennent ainsi à leur charge une plus grande part du fardeau sécuritaire international. Sans doute aussi les Républicains demanderont ils l’instauration d’exportations énergétiques vers l’Europe dans le but d’aider cette dernière à se défaire d’une dépendance malsaine vis-à-vis de l’énergie russe.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Daech, l’acronyme arabe de « Etat islamique en Iraq et au Levant «  (EIIL) sera utilisé principalement dans ce rapport pour désigner le groupe terroriste armé. [↑](#footnote-ref-1)