

# NOTE 4

Note n° 7/FRS/OBSUSA  
du 17 janvier 2020

Marché n° 2018 1050 118 198

EJ court 180 005 17 10

notifié le 18 octobre 2018

réunion de lancement : 14 novembre 2018

Bon de commande SPAC n°4 du 19 décembre 2019

Référence CHORUS : 14 049 08736

## Le « partage du fardeau » vu par les États-Unis : concepts, formes et objectifs

NICOLE VILBOUX

FONDATION  
*pour la* RECHERCHE  
STRATÉGIQUE

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. UNE QUESTION RECURRENTE SOUS DES FORMES DIFFERENTES .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Les demandes de partage du fardeau sont aussi anciennes que les alliances de défense .....</b>	<b>2</b>
1.1.1. Le fardeau est d'abord constitué par l'entretien de la présence militaire « à l'avant » .....	2
1.1.2. Le rééquilibrage du fardeau a toujours eu une forte dimension économique .....	3
1.1.3. Le Congrès est traditionnellement à la pointe des pressions pour un partage plus équitable .....	4
<b>1.2. Les attentes à l'égard des alliés sont de différentes natures .....</b>	<b>6</b>
1.2.1. La compensation des coûts de la présence américaine .....	6
1.2.2. L'augmentation des dépenses de défense.....	7
1.2.3. La contribution à la sécurité commune.....	8
<b>2. UN THEME CENTRAL DU DISCOURS DE L'ADMINISTRATION TRUMP SUR LES ALLIANCES.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Des demandes focalisées sur l'augmentation des contributions financières .....</b>	<b>10</b>
2.1.1. L'augmentation des dépenses de défense redevient l'exigence centrale à l'égard des alliés européens .....	11
2.1.2. La question du « cost sharing » domine en Asie-Pacifique .....	12
<b>2.2. Une démarche qui ravive le débat sur les dilemmes du burden-sharing.....</b>	<b>14</b>
2.2.1. Une attention excessive aux éléments quantitatifs .....	14
2.2.2. L'intérêt stratégique d'une politique de pression est fortement discuté.....	15
<b>ANNEXE 1</b>	
<b>POSITIONS EXPRIMEES SUR LE BURDEN SHARING .....</b>	<b>18</b>
<b>REFERENCES .....</b>	<b>20</b>

---

## **Avertissement**

Les propos exprimés dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle de la Fondation pour la Recherche Stratégique ou du ministère des Armées.

---

# Le « partage du fardeau » vu par les États-Unis :

## concepts, formes et objectifs

---

### Introduction

Depuis la campagne présidentielle de 2016, Donald Trump a fait du rééquilibrage du « fardeau » des alliances de défense l'un des thèmes majeurs de sa politique de sécurité. Critiquant l'insuffisance des contributions de partenaires « riches », il n'a pas hésité à remettre en question la poursuite de l'engagement américain si aucun effort supplémentaire n'était consenti. Si la forme (peu diplomatique) des messages adressés aux alliés est inhabituelle, le fond du problème est beaucoup moins nouveau. La question du partage du fardeau (« *burden-sharing* ») est récurrente depuis les années 1950 dans les relations avec les principaux partenaires, en Europe et en Extrême-Orient. Elle constitue même un objet de recherche largement analysé dans le cadre de la théorie des alliances, où elle apparaît comme un mécanisme d'ajustement inhérent à tout accord de défense asymétrique.

Au-delà de la rupture de style, on peut se demander dans quelle mesure les demandes de l'Administration sont différentes et refléteraient un changement d'approche stratégique. Cela implique de revenir sur l'évolution des conceptions américaines du *burden-sharing* au cours de sept décennies, avant de mettre en évidence les caractéristiques de la politique actuelle.

### 1. Une question récurrente sous des formes différentes

L'entrée des États-Unis dans des organisations de sécurité collective, et plus spécialement des alliances de défense, fut un choix extrêmement controversé après la Seconde guerre mondiale, reflétant le poids persistant du courant « isolationniste » et la longue tradition de méfiance à l'égard des engagements contraignants (les « *entangling alliances* » que craignait le Président Washington en 1796). Soixante-dix ans plus tard, la pérennité de certaines alliances – avec les Européens dans l'OTAN, avec la Corée du Sud et le Japon – est donc assez remarquable. Mais elle n'a pas empêché la poursuite de débats réguliers aux États-Unis sur l'intérêt et le fonctionnement des accords. L'un des points de discussion les plus récurrents concerne le « partage du fardeau ». Comme le rappelait un rapport du *Department of Defense* (DoD) sur

les contributions des alliés en 2000, « *la pierre angulaire de relations d'alliance fructueuses est le partage juste et équitable des responsabilités mutuelles et l'équilibre correct des coûts et bénéfiques* »<sup>1</sup>. Mais la réalisation de cet équilibre se révèle délicate.

### **1.1. Les demandes de partage du fardeau sont aussi anciennes que les alliances de défense**

Cette question s'est posée dès la signature de la première alliance de défense, le Traité de l'Atlantique Nord en 1949. Le déséquilibre des ressources et la faiblesse des forces armées européennes, justifiant la formation de l'Alliance, rendaient impossible une répartition équitable des contributions à la sécurité commune. Toutefois, les États-Unis envisageaient cette situation comme provisoire : leur engagement devait être limité (en moyens et dans le temps), tandis que les Européens devaient progressivement reconstituer des capacités militaires adéquates pour assurer leur défense. Cette conception explique largement les récriminations qui commencent à s'exprimer dès les années 1960 à Washington à l'égard de ce qui devient un « fardeau », dont les alliés ne prennent pas une part suffisante. Depuis cette époque, il s'est toujours trouvé des personnalités politiques pour déplorer la faiblesse de la contribution de l'Europe et les critiques se sont amplifiées à mesure que les alliés devenaient des puissances économiques<sup>2</sup>.

Elles ne se sont pas limitées à l'OTAN, puisque le problème de la répartition des efforts s'est également posé pour les autres accords de défense fortement asymétriques et impliquant un déploiement de forces permanent, avec la Corée du Sud (Traité de défense mutuelle d'octobre 1953) et le Japon (Traité de sécurité et de coopération mutuelle de 1960). Bien que les situations stratégiques soient différentes, les termes du débat sur le partage du fardeau sont très similaires concernant les alliés majeurs et se retrouvent dans une certaine mesure dans les relations de partenariat avec les pays membres du Conseil de sécurité du Golfe, depuis les années 1990.

#### **1.1.1. Le fardeau est d'abord constitué par l'entretien de la présence militaire « à l'avant »**

Durant la Guerre froide, les demandes de rééquilibrage des efforts étaient d'abord motivées par la volonté de réduire la présence militaire permanente à l'extérieur<sup>3</sup>. C'était une préoccupation constante des partisans d'un engagement international mesuré, mais leur influence politique fut généralement réduite. Néanmoins, l'évolution des priorités stratégiques a périodiquement conduit certaines Administrations à chercher à revoir la posture, en demandant aux alliés de compenser le retrait d'une partie des troupes américaines. Ce fut notamment le cas :

- ➔ Dès la présidence Eisenhower, qui privilégiait une défense fondée sur la menace de représailles nucléaires et souhaitait réduire le volume des forces conventionnelles en Europe (400 000 au milieu des années 1950), sans pour autant y parvenir ;

- A la fin de la Guerre du Vietnam, lorsque l'Administration Nixon annonça aux alliés asiatiques qu'ils devraient davantage prendre en charge leurs problèmes de sécurité, avec l'aide des États-Unis plutôt que leur intervention directe (« doctrine de Guam » de juillet 1969) ;
- Et surtout à partir de 1990, lorsque la menace soviétique commença à décliner : l'importance militaire des déploiements massifs de défense diminuait tandis que les forces américaines s'engageaient sur d'autres théâtres.

Dans ce cas, la question du maintien de la présence militaire chez les alliés est logiquement posée par le changement du contexte international, qui offre aux États-Unis la perspective de toucher enfin « les dividendes de la paix ». La réduction du coût de la posture extérieure devient possible alors qu'elle avait toujours été compliquée pendant la Guerre froide. La menace de révision unilatérale des effectifs déployés était aussi régulièrement utilisée comme instrument de pression (voir infra), pour encourager les alliés à accroître leurs propres capacités de défense. Si la persistance du danger pour la sécurité commune limitait la portée des mises en garde américaines, celles-ci se sont intensifiées à mesure que les partenaires remontaient en puissance.

### **1.1.2. Le rééquilibrage du fardeau a toujours eu une forte dimension économique**

A partir des années 1960, la question du *burden-sharing* est constamment associée dans le discours américain à la corrélation entre le coût de la défense et les performances économiques, selon la logique suivante :

- La protection assurée aux alliés pèse sur le budget des États-Unis, qui doivent consacrer une partie plus importante de leurs ressources à la défense ;
- Les partenaires profitent à l'inverse d'une sécurité à coût réduit (phénomène du « *free-riding* »), qui a permis leur redressement économique et avantage ensuite leur croissance ;
- La situation est d'autant moins acceptable lorsqu'ils deviennent des concurrents économiques et creusent le déficit commercial américain.

Le sujet fait donc l'objet d'une visibilité politique accrue dans les périodes où les enjeux économiques sont particulièrement importants aux États-Unis (déficit de « la balance de paiements » au début des années 1970, puis déficit commercial dans les années 1980), ou lorsqu'ils ont consenti un effort de défense majeur accentuant l'écart avec leurs alliés (par exemple entre 1979 et 1985). Les tensions entre rivalité économique et coopération de défense ont été particulièrement vives en Extrême-Orient, alors qu'avec les Européens, elles étaient plus diluées dans l'ensemble des débats transatlantiques sur la stratégie de l'OTAN.

### La question du « *free-riding* » en Asie

Le Japon devenant une puissance économique à la fin des années 1960, les États-Unis soulignaient que cette réussite était possible grâce à leur protection, laquelle lui assurait non seulement un environnement favorable en Extrême-Orient, mais lui épargnait aussi le coût de l'entretien d'une défense. Alors que le Japon y consacrait moins de 1% de son P.N.B, le budget militaire américain approchait les 10% à la fin des années 1960<sup>4</sup>. Le déséquilibre commercial au détriment des États-Unis s'y est ajouté en 1967 et ne cessa d'augmenter durant la décennie 1980, jusqu'à devenir une préoccupation majeure de l'Administration Bush au début des années 1990, créant de vives tensions avec Tokyo.

La question du *burden-sharing* s'est aussi posée à l'égard de la Corée du Sud, qui a entamé son décollage économique dans les années 1980 (jusqu'en 1976, la Corée du Sud bénéficiait d'une aide américaine considérable pour son développement et sa défense). Les demandes de « partage des coûts » plus équitable apparaissent à partir de 1989<sup>5</sup>, lorsque la fin de la Guerre froide suscite une révision globale de la posture militaire, tandis que le déficit commercial américain se creuse.

Les critiques à l'égard des « profiteurs », dont la réussite commerciale était facilitée par l'effort de défense américain, étaient particulièrement portées par le Congrès.

#### **1.1.3. *Le Congrès est traditionnellement à la pointe des pressions pour un partage plus équitable***

Alors que la méfiance à l'égard des alliances venait initialement de certains Républicains (à l'exemple du sénateur Robert Taft), les parlementaires démocrates se sont montrés particulièrement virulents durant la Guerre froide dans leurs appels au partage équitable du fardeau<sup>6</sup>.

Dès la fin des années 1960, le vote du budget de la défense donnait lieu à de vifs débats au Congrès sur la politique à l'égard des alliés, principalement Européens puis concernant le Japon. Une série d'amendements destinée à imposer des efforts supplémentaires aux alliés fut proposée, avec des résultats limités :

- Le sénateur Mansfield fit discuter, sans succès, 6 amendements ou résolutions entre août 1966 et juin 1974, visant à réduire de manière plus ou moins considérable la présence de forces américaines en Europe (notamment de 50% en 1971), dans la mesure où il était devenu « injuste » pour les États-Unis d'assumer une part disproportionnée de la défense des Européens.
- Dans la lignée des propositions de Mansfield, un texte plus modéré fut adopté en 1974 (*Jackson/Nunn Amendment*), qui demandait la réduction des effectifs déployés en Europe si les alliés n'augmentaient pas leur contribution pour « *parvenir à un partage plus équitable du coût* »<sup>7</sup>. Il aboutit au retrait de 35 000 personnels de la République Fédérale Allemande mais aussi à la signature en 1974 d'un nouvel « *offset agreement* » (pour 1974-75) jugé très favorable à la réduction du déficit budgétaire américain par le Département d'État !
- En 1984, l'amendement Nunn-Roth réitérait les demandes d'accroissement « substantiel » de l'effort de défense des Européens, pour éviter une réduction des forces.

- ➔ La même logique animait l'amendement Schroeder au *National Defense Authorization Act* (NDAA) de 1987, mais le texte préconisait en outre d'augmenter les droits de douane appliqués aux importations des pays européens qui n'augmenteraient pas leurs dépenses.

Les alliés asiatiques, et surtout le Japon, furent aussi concernés par les pressions du Congrès, malgré les limites constitutionnelles aux capacités de défense japonaises : certains parlementaires sont allés jusqu'à préconiser une augmentation du budget de défense japonais, pour le porter à 3% du PNB. En 1989, Patricia Schroeder expliquait que si les partenaires n'étaient pas « prêts à aider les États-Unis à maintenir une présence militaire nécessaire à leur sécurité [...] les États-Unis ne poursuivront pas leur déploiement à l'avant », car ils n'en ont « simplement plus les moyens »<sup>8</sup>. En septembre 1990, le Congrès reprit cet argument et suggéra de retirer les forces américaines de l'archipel, si Tokyo ne prenait pas en charge la totalité des coûts de la présence.

Les mesures les plus radicales de révision de l'engagement américain ont toujours été bloquées, mais le Congrès maintenait la pression sous différentes formes, garantissant que le sujet reste au cœur des relations avec les alliés. Il demanda par exemple en 1981 qu'un rapport soit remis tous les ans par le Pentagone sur le niveau de contribution des alliés. En octobre 1989, il obligea la présidence à nommer un Ambassadeur en charge des questions de *burden-sharing* (*Ambassador-at-large for burden sharing*, Allen Holmes), qui devait obtenir des efforts financiers de la part des principaux alliés.

Les responsables du DoD et du Département d'État exprimaient souvent une vision plus nuancée de la contribution des alliés, rappelant dans les rapports remis aux parlementaires qu'elle pouvait prendre des formes variées, plus ou moins faciles à quantifier (voir infra). Mais les Administrations utilisaient aussi l'argument des exigences du Congrès (et, plus largement, l'idée selon laquelle « le contribuable américain » ne serait plus disposé à soutenir un effort inégal) pour appuyer leurs demandes et obtenir des engagements de leurs partenaires.

Depuis la fin des années 1990, on constate d'ailleurs que les critiques émanent plus volontiers de l'Exécutif, surtout concernant l'OTAN. Elles reflètent un consensus au sein de la communauté stratégique sur l'inadéquation de la contribution militaire européenne à la sécurité transatlantique. Les évaluations du rôle modeste des alliés dans la campagne au Kosovo ont nourri ce discours qui prenait par ailleurs appui sur la comparaison des dépenses de défense<sup>9</sup>.

Sous la présidence Obama, l'Administration répétait comme une incantation que « si l'OTAN veut conserver son utilité [remain relevant], il faudra s'assurer que les ressources correspondent aux missions »<sup>10</sup>. Les trois Secrétaires à la défense successifs, Robert Gates et Leon Panetta en 2011, puis Chuck Hagel en 2014, ont marqué leur impatience à l'égard des Européens, « qui bénéficient de leur appartenance à l'OTAN mais ne veulent pas en partager les risques et les coûts »<sup>11</sup>. Le Président lui-même s'est déclaré, à la fin de son mandat, déçu par l'attitude de « *free-riders* » des partenaires européens. Les attentes des États-Unis ont toutefois changé et le partage du fardeau dépasse désormais la question du partage des coûts.

## **1.2. Les attentes à l'égard des alliés sont de différentes natures**

Il a toujours existé deux grandes conceptions du « *burden-sharing* » aux États-Unis :

- L'une principalement comptable, focalisée sur le niveau de ressources consacré à la défense ;
- L'autre plus « stratégique », cherchant à accroître et orienter la contribution « opérationnelle » des alliés à la sécurité commune.

L'examen des *Report on Allied Contributions to the Common Defense* élaborés par le DoD depuis 1981 permet de constater une évolution des attentes. Jusqu'en 1995, le rapport évalue la part prise par les alliés dans « le fardeau », mais le DoD choisit ensuite de mettre l'accent sur leur contribution aux « *responsabilités de la sécurité coopérative* ». Les paramètres pris en compte sont, au départ limités, reflétant une conception étroite et quantitative du *burden-sharing*, focalisée sur<sup>12</sup> :

- Le niveau de dépenses de défense ;
- Les capacités militaires des partenaires, incluant le volume de leurs forces armées et la nature de leurs équipements ;
- Le soutien aux forces de présence américaines (*host-nation support*).

Dans les années 1990, l'extension des préoccupations de sécurité et des théâtres d'engagement des États-Unis conduit le DoD à élargir la conception du partage des efforts (de même que le nombre de partenaires concernés), en ajoutant :

- Les contributions militaires aux opérations multilatérales de paix / de gestion de crise (de 1995 à 2000) ;
- L'aide extérieure fournie par les partenaires à des pays tiers.

Après 2001, la participation aux opérations de « guerre contre le terrorisme » remplace les opérations multilatérales jusqu'à la dernière publication du Rapport, en 2004.

### **1.2.1. La compensation des coûts de la présence américaine**

Ces demandes concernent les quelques pays où la présence militaire était la plus massive, l'Allemagne fédérale en Europe, le Japon et la Corée du Sud en Extrême-Orient. Plus récemment, les engagements américains dans le Golfe arabo-persique<sup>13</sup> ont entraîné des demandes similaires.

La première demande de compensation fut adressée par l'Administration Eisenhower à la RFA en novembre 1960 ; initialement rejetée, elle conduisit toutefois à la signature d'un premier « accord de compensation » (*offset agreement*) fin 1961, principalement fondé sur l'acquisition d'équipement militaire américain. Jusqu'à la fin 1967, les accords successifs couvraient pratiquement complètement les dépenses liées au stationnement des forces<sup>14</sup>. Toutefois, dix ans plus tard, alors que le DoD estimait que la présence en Allemagne entraînait un surcoût de 440 millions de dollars, le *General Accounting Office* (GAO) soulignait que l'effort attendu pour réduire ces dépenses était très insuffisant<sup>15</sup>.

Le GAO faisait preuve de la même insatisfaction en 1989 à l'égard du Japon, déplorant que sa contribution n'ait augmenté « que » de 44% entre 1981 et 1987. Depuis un accord bilatéral de 1978, une partie du financement de la présence militaire américaine était prise en charge par Tokyo, pour tenir compte du coût croissant des activités (personnels et services) payées en yen, avec un taux de change défavorable au dollar. Dénommé « *Special Measures Agreement* » (SMA) depuis 1987, cet accord couvre dès lors les frais d'entretien des installations militaires. Pour répondre aux pressions américaines s'y ajoutent en 1996 les activités d'entraînement en-dehors d'Okinawa, puis en 2012, les projets de rénovation des implantations et sites d'entraînement<sup>16</sup>.

Si le Japon est à la fin des années 1990 le pays qui assume la plus grosse part de l'entretien de la présence américaine (76% des coûts), la seconde position revient à l'Arabie Saoudite qui compense à 68% l'entretien des quelques 5 000 personnels basés sur son sol. Malgré les contributions existantes, le DoD prévoit en 1997 de demander à tous les alliés de prendre en charge d'ici 2000, 75% des coûts de stationnement de leurs forces<sup>17</sup>. Ces objectifs restent toutefois insatisfaits et en 2003, le Pentagone n'envisage plus qu'un niveau de compensation de 50%<sup>18</sup>. A titre illustratif, l'Allemagne prend en charge à cette époque environ 33% des coûts.

Ces demandes sont importantes pour Washington, mais l'enjeu principal des discussions sur le *burden sharing* est généralement le rééquilibrage de l'effort de défense.

### **1.2.2. L'augmentation des dépenses de défense**

L'augmentation des budgets de défense, entraînant un développement des capacités militaires, est l'objectif fondamental pour rééquilibrer des alliances qui reposaient initialement sur la protection américaine. Or, les États-Unis constatent dès les années 1960 que leurs partenaires redeviennent des puissances riches mais ne consacrent pas de ressources proportionnelles à leur sécurité. La comparaison de la part du PIB accordée à la défense devient l'indicateur principal du déséquilibre des efforts, surtout au sein de l'OTAN, puisque le Japon est légalement contraint à rester sous la barre des 1% (ce qui n'empêche pas les demandes d'augmentation de son budget dès les années 1970).

Les États-Unis s'efforcent constamment d'obtenir des engagements de leurs partenaires et déplorent tout aussi régulièrement la faiblesse des progrès. Ainsi, en 1978 Washington obtient que tous les membres de l'OTAN portent leurs dépenses à 3% du PIB. Mais une décennie plus tard, alors que l'objectif est atteint, en moyenne, les États-Unis estiment l'écart encore trop important avec les 6,1% qu'ils consacrent à la défense<sup>19</sup>. Le DoD souligne en outre que 60% de son budget va à la sécurité européenne<sup>20</sup>. Avec la fin de la Guerre froide, l'ensemble des dépenses de défense diminue, ce qui pose d'ailleurs problème aux États-Unis puisque la réduction de l'effort des alliés ne leur semble pas correspondre à leurs besoins, ni aux ambitions affichées dans le domaine de la défense européenne. Après les incitations répétées de l'Administration Clinton, un nouvel objectif chiffré de dépenses est accepté en 2006 et formalisé lors du Sommet du Pays de Galles en 2014, qui doit marquer la fin de la période de baisse : les alliés s'engagent à porter leur budget de défense à 2% du PIB d'ici 2024.

L'évaluation strictement financière de l'effort est depuis longtemps jugée trop limitée, par les analystes mais aussi par le DoD, qui soulignait déjà au milieu des années 1990 que le « *partage*

*des responsabilités ne peut être calculé précisément* »<sup>21</sup>. Il privilégie donc la réalisation d'objectifs concrets, d'abord en termes de capacités militaires puis d'actions plus larges au profit de la sécurité commune.

### **1.2.3. La contribution à la sécurité commune**

Les alliances comportent des mécanismes conjoints de définition des objectifs capacitaires, mais les orientations viennent logiquement du partenaire majeur. La réalisation des engagements pris par les alliés est donc surveillée attentivement par les États-Unis, comme signe de leur implication plus ou moins grande dans le partage du fardeau. Or, c'est souvent l'insatisfaction qui a dominé, là aussi.

L'histoire de l'OTAN est ainsi jalonnée par les grandes initiatives de renforcement capacitaire, telles que :

- L'adoption en mai 1978 d'un *Long term defense program*, comportant plus de 120 mesures d'amélioration des moyens dans 9 domaines opérationnels ; il est abandonné au bout de quatre ans, faute de progrès suffisants dans le comblement des lacunes ;
- Le lancement en 1984, d'un nouvel effort (*Conventional Defense Improvements Program*) dont les résultats sont de nouveau jugés décevants par le DoD ;
- L'Initiative sur les capacités de défense (DCI) d'avril 1999, incitant les Européens à accroître leurs moyens dans 5 domaines prioritaires, ce qui exigeait des investissements plus importants que ceux qu'ils avaient consenti jusque-là<sup>22</sup>.

A partir des années 1990 et plus encore dans la décennie suivante, la définition des axes d'effort s'accompagne d'une demande de participation aux opérations en coalition, sortant du cadre originel des missions de l'OTAN. Dès lors, l'aptitude et la détermination à « *partager avec [les États-Unis] le fardeau du leadership* »<sup>23</sup> deviennent un élément important d'évaluation de la contribution des alliés. Cela suscite d'ailleurs de nouvelles frustrations à Washington, aussi bien à propos des limites de l'engagement au Kosovo en 1999 ou de l'incapacité des Européens à gérer seuls l'intervention en Libye en 2011.

La longue guerre contre le terrorisme n'a fait qu'exacerber les attentes. Certes, en Irak, les partenaires sont en nombre limité mais très engagés. En ce qui concerne l'Afghanistan, en revanche, l'Administration Obama escompte en 2009 que les Alliés, dont la France, contribuent activement à l'effort du *Surge* de contre-insurrection de l'ISAF. La contribution ne s'y pose pas uniquement en termes de volumes de troupes. Ainsi, les Américains entendent que leurs partenaires assument une plus grande part du risque opérationnel : « [...] *les débats sur les troupes, les équipements et l'argent masquent le véritable débat sur le partage des charges qui se déroule actuellement à l'OTAN : les pertes* » comme le note la *Rand Corporation*<sup>24</sup>. Le partage du fardeau est aussi celui du tribut du sang dont « *la répartition inégale [...] entre les membres de la FIAS a un effet corrosif sur la cohésion de l'alliance* ».

De telles demandes ne peuvent s'appliquer en Extrême-Orient, où les accords ne visent qu'à la défense collective des alliés, même si les États-Unis ont longtemps promu une extension du rôle du Japon. Le développement des Forces d'autodéfense et de leur participation à la stra-

tégie régionale fut surtout à l'ordre du jour sous la présidence Reagan. En 1982, le DoD demandait au Japon de se doter des « *moyens qui lui permettront de défendre ses îles, son espace aérien et ses routes maritimes à 1 000 milles* »<sup>25</sup>. Cela suscita d'importants débats liés aux conséquences sur le maintien de la posture pacifiste imposée au pays depuis 1945. A partir des années 1990, il devint difficile de lui demander une coopération militaire supplémentaire sans risquer de voir le Japon revendiquer une plus grande autonomie politique, dans un contexte de rivalité commerciale. Les États-Unis favorisèrent donc une autre forme de partage du fardeau, à savoir le soutien financier à leur stratégie. Le Japon fut sollicité pour contribuer aux objectifs de sécurité communs en Extrême-Orient ou au-delà. Les États-Unis lui ont par exemple demandé en janvier 1990 une participation de 9 milliards de dollars au financement de l'opération *Desert Storm*, soit 20% du coût estimé de l'intervention en Irak<sup>26</sup>. Plus largement, le volume de l'aide au développement accordée par Tokyo à des pays importants pour la sécurité occidentale a été considéré comme une forme de partage des responsabilités.

Ainsi, avec l'évolution des attentes américaines, la vision quantitative du partage du fardeau tendait à laisser place à partir des années 1990 à celle du « partage des tâches » (notamment entre opérations de stabilisation/de combat) et des responsabilités, surtout en termes régional. Cela suscitait certes des débats, concernant la possibilité réelle de transformer des alliances asymétriques en partenariats plus équilibrés, militairement et politiquement. Mais ces enjeux ne sont plus au cœur des préoccupations de l'Administration Trump, qui a pourtant fait du rééquilibrage des relations avec les alliés l'un des aspects majeurs de sa politique de sécurité.

## **2. Un thème central du discours de l'Administration Trump sur les alliances**

Bien avant d'être candidat en 2016, Donald Trump avait à plusieurs reprises exprimé une vision très défavorable des alliances de défense, jugées trop inégalitaires et plus profitables aux partenaires qu'aux États-Unis. Ce thème a logiquement occupé une place importante dans son discours de campagne et par la suite dans ses déclarations présidentielles. Même si de nombreux Républicains ont applaudi à sa politique de fermeté vis-à-vis d'alliés jugés récalcitrants<sup>27</sup>, ses positions personnelles sont souvent en décalage avec celles du reste de l'Administration, ce qui complique la lecture des évolutions de l'approche américaine.

La première rupture qui apparaît dans le discours présidentiel tient à l'abandon de tout effort de réaffirmation des engagements auprès des alliés (« *reassurance* »). Cet élément servait traditionnellement à contrebalancer les demandes de contribution supplémentaire et à inciter « positivement » les partenaires à accentuer leurs efforts. Désormais, le président Trump ne cache pas ses doutes quant à l'utilité même des alliances ou la validité des clauses de défense mutuelle. Il peut aller jusqu'à briser des tabous, en envisageant que les alliés puissent assumer seuls leur défense, y compris en se dotant d'armes nucléaires. Ce message est pourtant très loin des positions exprimées dans les documents institutionnels qui restent classiques, soulignant en particulier l'attachement des États-Unis à leurs alliés et l'importance stratégique des accords.

Concernant l'OTAN, sa valeur a été réaffirmée par la NSS de 2017 et la NDS de 2018. Réagissant aux critiques présidentielles, le Congrès s'est prononcé à plusieurs occasions depuis 2017 sur la pérennité de l'engagement en Europe (par exemple à l'occasion du vote des NDAA ou par le *NATO Support Act* de janvier 2019, qui entend empêcher par des mesures budgétaires une sortie des États-Unis de l'Alliance).

Dans la région « Indo-Pacifique », le rapport sur la stratégie de défense régionale, publié en juin 2019, rappelle que les « *alliances sont indispensables à la paix et la sécurité* » et qu'il s'agit d'investissements qui « *continueront à rapporter des dividendes* » à long terme<sup>28</sup>.

La seconde particularité de la position du président Trump est l'attention quasi-exclusive portée à la prise en charge des coûts de la présence militaire. Alors que ses prédécesseurs récents mettaient l'accent sur les dimensions opérationnelles de la contribution des alliés à la sécurité commune, on revient désormais à une conception étroite du partage des coûts.

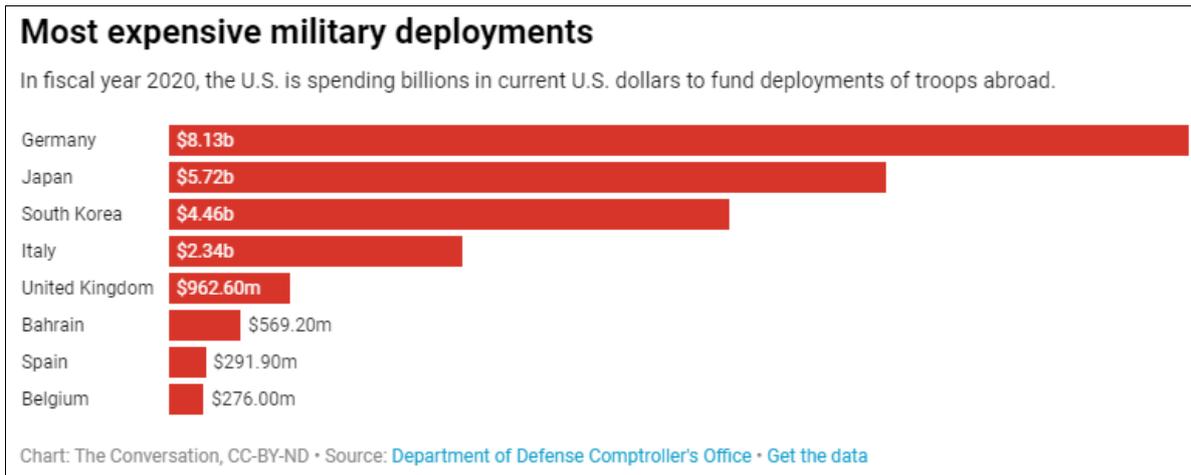
### **2.1. Des demandes focalisées sur l'augmentation des contributions financières**

Selon un ancien membre de l'Administration Trump, le Président a une vision essentiellement comptable des enjeux et n'est pas vraiment « *sensible, ou conscient des bénéfices moins tangibles d'une alliance* », tels que les droits d'accès ou l'impact psychologique<sup>29</sup>. Il constate seulement que « *des pays très riches* » devraient payer plus pour leur défense, qui représente un fardeau financier injustifié pour les États-Unis.

Même si l'Administration s'emploie à nuancer les affirmations les plus tranchées, le discours présidentiel a une portée politique considérable sur les relations avec les partenaires. Il est en outre de plus en plus souvent repris par les autorités du DoD (surtout depuis l'arrivée à sa tête de Mark Esper) lors de leurs discussions avec les alliés, au moins dans les déclarations publiques. C'est le cas en 2019 :

- Lors du premier voyage de Mark Esper à Bruxelles après sa prise de fonction : il explique aux partenaires de l'OTAN que l'objectif des États-Unis est « *avant tout* » d'obtenir « *un partage du fardeau accru et plus équitable* »<sup>30</sup>.
- Lors d'un voyage à Séoul en novembre, le Secrétaire à la défense comme le général Milley, *chairman of the U.S. Joints Chief of Staff*, ont réaffirmé que des pays aussi riches que la Corée du Sud et le Japon devraient « *payer plus pour compenser le coût de leur défense* », mais aussi expliquer au public américain pourquoi leurs soldats doivent y être stationnés<sup>31</sup>.

## COUT DES PRINCIPAUX DEPLOIEMENTS MILITAIRES PERMANENTS – ESTIMATION POUR 2020



Les attentes de Donald Trump ont aussi un impact direct sur la gestion des alliances, comme l'a montré l'intervention de la présidence dans les négociations avec la Corée du Sud en 2019 : elle a conduit à revoir à la hausse l'accord qui avait été obtenu sur le montant de la contribution coréenne<sup>32</sup>, sur des bases non explicitées<sup>33</sup>. Au-delà de ce cas particulier, le *National Security Council* a laissé entendre début 2019 qu'il travaillait sur les conditions de financement de la présence militaire chez tous les partenaires. Le plan « *Cost plus 50* » aurait demandé la prise en compte par le pays hôte de la totalité des coûts, plus 50%. Le Pentagone a officiellement pris ses distances avec le projet, qui a fini par être abandonné.

L'augmentation du soutien financier à la présence militaire reste toutefois l'une des demandes les plus caractéristiques de cette présidence. Elle constitue un enjeu majeur des relations avec les partenaires asiatiques (et secondairement du Golfe persique), alors qu'au sein de l'OTAN la question principale reste le niveau des dépenses de défense.

### **2.1.1. L'augmentation des dépenses de défense redevient l'exigence centrale à l'égard des alliés européens**

Dès le début de l'Administration Trump, alors que la campagne avait largement montré la défiance du nouveau Président à l'égard des alliances, le DoD a rappelé aux Européens qu'ils devaient y voir une raison supplémentaire de faire des efforts. Comme le déclarait (diplomatiquement) James Mattis en février 2017, « *si vos nations ne veulent pas voir l'Amérique modifier son engagement envers cette alliance, chacune de vos capitales doit démontrer son soutien à notre défense commune* ». Concrètement, il s'agit pour les alliés de progresser dans la réalisation des engagements quantitatifs pris lors du Sommet du Pays de Galles (2014), à savoir : consacrer 2% de leur PIB à la défense et 20% de ces dépenses à la modernisation de leur équipement.

Cette demande est très largement soutenue au Congrès aussi bien que chez les experts américains. Mais, comme par le passé, les États-Unis constatent que leurs partenaires européens ne font pas tous les efforts attendus, si bien que le sujet revient avec insistance dans les discussions. Lors du Sommet de Bruxelles de 2018, la question *burden-sharing* éclipse les autres

points de l'ordre du jour<sup>34</sup>, en grande partie du fait des déclarations présidentielles. Non seulement, Donald Trump fustige l'incapacité de la majorité des alliés à atteindre les 2%, mais il se prononce en faveur d'une augmentation de leurs dépenses jusqu'à 4% du PIB. Il évoque de nouveau ce pourcentage lors du Sommet de Londres en novembre, qui donne par ailleurs lieu à une réunion restreinte des principaux pays contributeurs (officiellement nommés « *2 percenters* »), durant laquelle les autres membres sont implicitement qualifiés de « *délinquants* »<sup>35</sup> !

L'Allemagne est particulièrement mise en cause, car en tant que première puissance économique européenne ne consacrant que 1,25% de son PIB à la défense, elle représente parfaitement le « *free-rider* », qui « *ne paie pas ce qu'il est supposé payer* » et profite des États-Unis<sup>36</sup>. Comme dans les années 1990 avec le Japon, le déséquilibre commercial bilatéral renforce cette perception, également alimentée par ses réticences à l'égard des engagements militaires (en Syrie notamment). L'Allemagne est donc fortement incitée à augmenter son budget de défense, mais aussi sa contribution au budget de l'OTAN (qui est de 15%, juste derrière celle des États-Unis), voire son soutien financier à la présence américaine.

Elle prend actuellement en charge une part limitée (environ 1/3) du coût de stationnement des quelques 35 000 militaires américains (et 29 000 civils employés sur les bases) sur son sol, mais ne paraît pas décidée à accroître son effort. Washington menace donc de déplacer les forces vers la Pologne, qui se déclare prête à financer l'implantation d'un « Fort Trump » (pour 2 Mds \$) et assumera d'ores et déjà les frais de déploiement d'un millier d'hommes supplémentaires en 2020<sup>37</sup>. De manière générale, le DoD demande désormais aux alliés de prendre en charge le financement des projets de construction ou rénovation de bases en Europe, dans la mesure où les crédits qui devaient y être consacrés sont transférés vers la construction du « mûr » sur la frontière sud des États-Unis.

### **2.1.2. La question du « cost sharing » domine en Asie-Pacifique**

Le premier rapport du DoD sur la stratégie Indo-Pacifique, publié en juin, présente une liste des contributions attendues des alliés régionaux, dans laquelle on trouve :

- En premier lieu, un investissement « *suffisant* » dans la défense pour renforcer leur capacité de dissuasion ;
- La coopération dans le renforcement des capacités de défense des autres pays de la région ;
- La participation aux activités de préservation du droit international (liberté de navigation) ;
- L'amélioration de l'interopérabilité, avec les forces américaines et entre alliés ;
- La participation aux initiatives régionales destinées à maintenir un environnement « *libre et ouvert* »<sup>38</sup>.

Mais l'attention politique se porte moins sur ces demandes de participation à la sécurité, que sur les exigences d'augmentation des contributions financières à l'égard des deux alliés qui accueillent l'essentiel de la présence américaine. La situation est cependant différente en Corée du Sud et au Japon.

Ce dernier est devenu, depuis les années 1990, un partenaire dans la stratégie de sécurité régionale, assouplissant progressivement les restrictions constitutionnelles et législatives pesant sur sa politique de défense. Cette tendance s'est accélérée sous la direction du gouvernement Abe depuis 2012, aboutissant à une coopération militaire renforcée (inscrite dans la dernière version du *Guidelines for U.S.-Japan Cooperation* en 2015), fondée sur une vision similaire des menaces régionales (focalisée sur la Chine et la Corée du Nord). Les forces américaines au Japon, qui sont présentées par le DoD comme les plus modernes et performantes, ont ainsi vocation à protéger les intérêts de sécurité communs, au-delà des territoires japonais. Mais l'importance stratégique de leur présence incite Tokyo à prendre en charge une grande partie du coût des activités des 85 installations mises à disposition, aux environs de 2 Mds\$ par an (selon les estimations, entre 50% et 80%) ; s'y ajoutent d'autres compensations financières<sup>39</sup> et des acquisitions militaires réalisées à 90% auprès de firmes américaines<sup>40</sup>.

Alors que les relations entre Shinzo Abe et Donald Trump étaient initialement cordiales, le Japon s'inquiète désormais de l'évolution de la stratégie américaine vis-à-vis de la Corée du Nord, mais aussi du discours américain sur le partage des coûts, craignant de se voir appliquer les mêmes exigences que son voisin sud-coréen. En effet, le dernier *Special measures agreement* (SMA, signé en 2016) expire en mars 2021 et doit donc être renégocié. Or, l'Administration envisagerait de porter les compensations japonaises à 8 Mds \$ par an, soit une augmentation de 300%<sup>41</sup>.

La demande adressée à la Corée du Sud est encore plus importante et s'inscrit en outre dans un climat beaucoup plus tendu. Le pays est en effet l'une des cibles privilégiées des critiques présidentielles concernant les alliances, Donald Trump n'hésitant pas à affirmer que les États-Unis « *perdent 4,5 milliards de dollars pour défendre un pays super riche [rich as hell] et qui ne [les] aime probablement pas tellement* »<sup>42</sup>. Or, le coût de la présence est plutôt évalué par le DoD à 2 Mds\$ par an. Depuis le premier SMA signé en 1991, la Corée a progressivement augmenté sa contribution au soutien des forces, couvrant le paiement de la main d'œuvre coréenne employée dans les installations militaires américaines, la fourniture de services et certains coûts de construction<sup>43</sup>. En 2018, à l'expiration du SMA, l'Administration Trump a d'abord demandé une augmentation de 50%, avant d'accepter de la limiter à 8% ; mais en contrepartie, la révision de l'accord est désormais annuelle, si bien que de nouvelles exigences ont été formulées en 2019. Cette fois, Washington demande 5 Mds\$ de compensation pour 2020, au lieu de 975 millions en 2019, soit 5 fois plus.

Les demandes de l'Administration créent de nouvelles tensions avec la Corée du Sud, mais aussi des inquiétudes chez tous les alliés et une grande partie des observateurs américains, qui jugent cette politique de pression inefficace et même dangereuse pour les intérêts de sécurité.

### **Compensation du coût de la présence dans le Golfe persique**

En exceptant la présence en Irak, les forces américaines sont principalement stationnées au Koweït depuis les années 1990, les effectifs variant de 4 000, lors de la signature de l'Accord de coopération en 1991, à un maximum de 250 000 au moment du déclenchement de l'opération Iraqi Freedom. Ils s'élèvent aujourd'hui à 5 000 personnels et l'Émirat finance le soutien aux activités militaires américaines sur son territoire pour près de 335 millions \$<sup>44</sup>.

Massive durant la décennie 1990, la présence militaire en Arabie Saoudite s'était considérablement réduite jusqu'à quelques centaines de personnels. La montée des tensions avec l'Iran conduit le DoD à redéployer des forces depuis octobre 2019 (2 000 militaires)<sup>45</sup>. Le Président Trump a toutefois affirmé aussitôt que « 100% du coût » serait pris en charge par l'Arabie, car si elle « veut plus de troupes », elle doit les payer. Il annonce d'ailleurs en janvier qu'un milliard de dollars a déjà été « déposé à la banque »<sup>46</sup> ! Le DoD a plus prudemment déclaré que l'Arabie Saoudite devrait « partager le fardeau » comme il est attendu de tous les alliés.

## **2.2. Une démarche qui ravive le débat sur les dilemmes du *burden-sharing***

### **2.2.1. Une attention excessive aux éléments quantitatifs**

La conception quantitative du *burden-sharing* a souvent dominé les débats sur les alliances depuis les années 1950, le plus souvent de la part du Congrès, mais elle a aussi régulièrement été critiquée par les analystes américains (sans parler des alliés). Les objections faites à cette approche peuvent se résumer à trois points.

Il est d'abord difficile d'effectuer des comparaisons entre les niveaux de dépenses des différents partenaires, car il faut les rapporter à l'économie de chaque pays et à ses besoins de sécurité. Ainsi, les États-Unis consacrent certes 3,4% de leur PIB à la défense, mais leurs intérêts et engagements militaires sont bien plus vastes que ceux des Européens par exemple, qui n'y consacrent « que » 2%. Il est ensuite compliqué de trouver les indicateurs les plus pertinents parmi tous ceux qui sont utilisés (% du PIB, montant des dépenses, évolution...) et peuvent aboutir à des conclusions différentes sur la nature de l'effort accompli.

Ensuite, le niveau des dépenses de défense ne reflète pas l'ensemble des contributions possibles d'un allié à la sécurité commune. Cet argument a longtemps été opposé par le Pentagone aux parlementaires qui s'indignaient de la faiblesse des budgets des autres membres de l'OTAN. Il est aujourd'hui repris par les partisans des alliances (en particulier au Congrès), mais aussi dans les prises de positions institutionnelles de l'Administration Trump. Elle entend d'ailleurs obtenir aussi davantage d'implication de leurs forces dans les opérations « hors-zone », notamment au Proche-Orient.

Finalement, le montant des budgets ne permet pas d'estimer la valeur réelle produite en termes de capacités militaires. Cette limite est également reconnue depuis longtemps par le DoD et a justifié la définition périodique d'objectifs capacitaires afin d'orienter les efforts des alliés. Les derniers en date pour l'OTAN, étant le niveau de 20% à consacrer à la modernisation (2014), puis le programme « 4/30 ». Mais cette démarche est aussi discutée, car elle fixe souvent un objectif arbitraire (ou de compromis) déconnecté de la stratégie, applicable sans distinction de situation aux différents partenaires<sup>47</sup>. Ces demandes, d'ailleurs rarement satis-

faites, ont donc peu de chances de produire des réponses adéquates aux problèmes de sécurité. Certains experts soulignent que les divergences sur la nature des efforts à accomplir peuvent aussi s'expliquer par des différences d'appréciation stratégique, qui sont parfaitement normales entre États souverains<sup>48</sup> et ne peuvent être simplement assimilées à du *free-riding*.

Or, les considérations d'ordre stratégique semblent passées au second plan de la politique de l'Administration Trump. La formulation par le Président de demandes de compensation de la présence, à l'Arabie Saoudite comme à la Corée du Sud, paraît déconnectée de tout objectif de sécurité commun. Il ne s'agit pas d'améliorer les capacités de défense, mais d'obtenir le paiement d'un service de protection<sup>49</sup>. L'Administration paraît suivre une logique principalement économique, même si les négociations sur le « *cost sharing* » peuvent aussi servir à obtenir des concessions politiques : le plan « *cost plus 50* » envisageait par exemple des « réductions » pour les pays qui aligneraient clairement leurs positions sur celles de Washington<sup>50</sup>. Quel que soit leur but réel, l'efficacité des pressions accrues de l'Administration est sérieusement débattue à Washington.

### **2.2.2. L'intérêt stratégique d'une politique de pression est fortement discuté**

La question du *burden-sharing* est inhérente à toute alliance asymétrique, dont le fonctionnement repose sur un équilibre instable entre les intérêts et engagements de l'État le plus puissant et de son/ses partenaire(s). Selon les nombreuses études théoriques sur le sujet, la relation peut se résumer ainsi<sup>51</sup> :

- Les États dépendants de la protection cherchent avant tout à maintenir l'engagement de la grande puissance, ce qui donne à celle-ci la possibilité de faire prévaloir ses conceptions et ses demandes ;
- L'État « protecteur » cherche lui à obtenir une participation accrue de ses partenaires aux coûts et aux risques de la défense commune, pour éviter de s'épuiser ; mais tant que sa garantie est considérée comme sûre, il n'a que peu de moyens de contrainte sur les alliés.

Le rééquilibrage du fardeau passe donc souvent par des menaces de désengagement ou de remise en cause partielle de la garantie de sécurité, conçues comme moyens d'inciter les alliés à accroître leur contribution. Cette stratégie a toutefois une limite, puisque les partenaires ne doivent pas être amenés à sortir de l'alliance, soit parce qu'ils n'ont plus confiance, soit parce qu'ils ont acquis la capacité à s'en passer. Face à ces dilemmes, les États-Unis ont constamment alterné les pressions et les réaffirmations de leur engagement (*reassurance*). Sans être complètement en rupture, les positions de l'Administration Trump posent plusieurs problèmes par rapport aux modalités traditionnelles de gestion des alliances.

Pour beaucoup d'observateurs, et du point de vue des alliés eux-mêmes, les demandes formulées sont excessives et ne tiennent pas compte des progrès déjà accomplis dans la réalisation des objectifs de sécurité communs.

- Dans le cas de l'OTAN, les investissements de défense des Européens et du Canada sont en augmentation constante depuis 2016<sup>52</sup> et, si le mouvement vers les 2% est lent, il produit néanmoins des avancées capacitaires significatives. Dans un autre

domaine, la part prise dans les opérations est souvent négligée, alors que les alliés ont par exemple supporté un tiers des pertes en Afghanistan en 2019.

- ➔ En ce qui concerne la Corée, un universitaire conservateur remarque qu'elle est l'un des alliés qui dépense déjà le plus pour sa défense (2,6% de son PIB)<sup>53</sup>. Le rapport du DoD sur la stratégie régionale note aussi qu'elle a effectué des investissements considérables depuis 15 ans, notamment au travers de ses acquisitions de matériels américains.

L'Administration et ses soutiens<sup>54</sup> y voient certes le signe que la politique de pression porte ses fruits. Le Président se félicite lors du Sommet de Londres d'avoir « *reçu* [des partenaires de l'OTAN] *130 milliards de plus par an* » depuis le début de son mandat<sup>55</sup>. Il s'agit en fait de la différence entre les budgets cumulés des alliés prévus pour 2020 et leurs dépenses de 2016... Certains analystes reconnaissent que l'attitude imprévisible du Président a pu alimenter les craintes et favoriser des mesures destinées à rassurer Washington. Ainsi, l'adoption d'une nouvelle formule de calcul des contributions au budget de fonctionnement de l'OTAN, en novembre, permet de diminuer la part des États-Unis (de 22% à 16%), tout en relevant celle de l'Allemagne, qui sera désormais au même niveau (en 2021)<sup>56</sup>.

Mais l'efficacité des menaces doit être relativisée. D'abord parce que les efforts de certains membres de l'OTAN, ou du Japon, tiennent plus à leur perception de la menace qu'aux injonctions de Washington<sup>57</sup>. Ensuite parce que les pressions produisent plutôt des promesses à court terme que des engagements durables. En novembre, après avoir longtemps jugé l'objectif irréalisable, le ministère allemand de la Défense a par exemple annoncé son intention de porter ses dépenses à 2% du PIB, mais... en 2031 au lieu de 2024. Les menaces peuvent finalement se montrer risquées, si elles ignorent la légitimité des réticences des alliés à « faire plus »<sup>58</sup>. En témoigne l'échec des négociations sur le renouvellement du SMA avec la Corée du Sud : ouvertes en novembre, elles ont aussitôt été suspendues parce que la Corée « *n'était pas réceptive aux demandes d'un partage juste et équitable du fardeau* », selon le représentant américain. En fait, beaucoup d'experts jugent les demandes de l'Administration irréalistes, compte tenu des possibilités d'investissement du pays dans sa défense<sup>59</sup>. Ils y voient un danger pour la pérennité d'une alliance indispensable aux intérêts américains dans la région<sup>60</sup>. Plus largement, une analyste de la *Rand* explique que « *ce type de politique extérieure transactionnelle accroît le risque que les pays révisent les accords de stationnement des forces américaines* ». Cela pourrait entraver significativement leur stratégie militaire en cas de crise<sup>61</sup>.

Pour une majorité d'experts américains, les alliances servent d'abord les intérêts stratégiques des États-Unis, ce qui explique qu'ils aient constamment accepté de prendre une part disproportionnée de la sécurité collective. En échange, ils ont d'ailleurs pu conserver un certain contrôle sur ces pays.

Il existe certes un débat sur l'intérêt de poursuivre les engagements décidés dans le contexte différent de la Guerre froide. Pour les partisans d'un repli stratégique des États-Unis, la question du partage du fardeau est « hors sujet », puisque c'est l'utilité même des alliances qui est en cause<sup>62</sup>, au moins pour certaines (l'OTAN n'est, selon Ted Galen Carpenter, qu'une « *mé-nagerie de petits alliés vulnérables* », mais le Japon conserve une importance).

Mais, la stratégie de sécurité nationale de 2017, comme la NDS, s'inscrivent bien dans la vision dominante d'une compétition stratégique qui exige que les États-Unis conservent leurs alliés, dans la mesure où ces derniers sont à la fois :

- Des enjeux politiques de la lutte d'influence avec les puissances rivales ;
- Des points d'entrée nécessaires à toute stratégie de projection (accès de la puissance maritime au *Rimland* eurasiatique).

C'est dans ce contexte qu'une politique de pression excessive peut être vue comme contraire aux intérêts des États-Unis, si elle devait aboutir à leur faire perdre des partenaires en les incitant à s'émanciper. Cette crainte, qui a existé à l'égard du Japon dans les années 1990, reste présente concernant l'OTAN et spécialement vis-à-vis des « ambitions » françaises en matière de promotion d'une défense européenne.

## Annexe 1

## POSITIONS EXPRIMEES SUR LE BURDEN SHARING

Sources	Position générale sur le partage du fardeau	OTAN	Asie-Pacifique
<b>Parlementaires</b>			
Adam Smith (HASC) / Elliot Engel (HFRC) Dem.			« U.S. demands for a massive increase in South Korean annual contributions serves as a needless wedge between us and our allies” “We reiterate support for a burden-sharing agreement that is fair and mutually beneficial, but we must not undertake negotiations in a manner that jeopardizes our alliance relationships or continuity of presence” <a href="#">22.11.2019</a>
Elliott Engel (HFRC) Dem.		“NATO is not a burden, [...] NATO is our greatest strategic advantage, one built over time and at great sacrifice”. “this branch of government fully supports the alliance, the collective defense of our allies, and peace across the North Atlantic region” <a href="#">22.01.2019</a>	
James Inhofe (SASC) Rep.		“Only fair and equitable burden sharing will make ‘peace through strength’ a NATO reality in the face of growing threats.” “President Trump is right to strongly encourage all of our NATO allies to meet their commitment to defense spending under the collective security obligations.” <a href="#">10.07.2018</a>	
Jack Reed (SASC) Dem.		“I understand and share the concern of many, across the political spectrum, that our NATO allies are not spending enough on their own defense and many are not on track to meet the pledge to be spending 2 percent of GDP on national defense by 2024. [...] But ultimately, the United States participates in NATO because we believe the transatlantic partnership is in the U.S. national security interest and not because other countries are paying us for protection” <a href="#">10.07.2018</a>	
Jim Risch (SFRC) Rep.		“NATO faces a couple of challenges from within: first is the need to invest more on defense”. “Congress feels strongly that the financial commitment must be met.” <a href="#">2.04.2019</a>	

Le « partage du fardeau » vu par les États-Unis :  
concepts, formes et objectifs

DoD			
Mark Esper, SecDef	<i>"I've said since I took office, the importance of burden-sharing from all of our allies and partners, whether it's -- whether it's host nation support in Japan, whether it's increased GDP from our European allies, the key is to help share the burden". <a href="#">22.10.2019</a></i>	<i>"When we talk to NATO, we talk about contributing more to their GDP to defense commitment. And the president's actions have resulted in hundreds of billions of dollars more being contributed by our NATO allies". "...it includes host nation support, it includes foreign military cells, it includes providing troops on the ground, and in cases it provides helping to offset some of our operations maintenance costs » <a href="#">12.01.2020</a></i>	<i>"Today South Korea bears no more than one-third of the costs most directly associated with the stationing of U.S. forces on the Korean Peninsula. As these costs rise, South Korea's share is shrinking". "The U.S. believes it should cover more. As we improve the burden-sharing arrangement, both sides will benefit ». "The U.S. remains firmly committed to reaching a mutually beneficial and equitable agreement that will strengthen the alliance and combined defense far into the future". With M. Pompeo, <a href="#">16.01.2020</a></i>
Kathryn Wheelbarger, Acting Assistant Defense Secretary for International Security Affairs		<i>"The department is focused on encouraging an increase in the amount and quality of NATO burden sharing to ultimately benefit the entire alliance, including the United States". <a href="#">13.03.2019</a></i>	
Gen. Mark Milley, CJCS	<i>"The average American looking at the forward deployed U.S. troops in South Korea and Japan asks some fundamental questions: Why are they needed there? How much does it cost? These are very rich and wealthy countries, why can't they defend themselves?" <a href="#">15.11.2019</a></i>		
Gen. Curtis Scaparrotti EUCOM Commander		<i>It is "important to make sure that we maintain those alliances, because our allies in NATO are helping us throughout the world, in Afghanistan, in Africa, in the Middle East. Those alliances are crucial to us meeting our national security objectives, not just in Europe but throughout the globe". <a href="#">13.03.2019</a></i>	
Candidats démocrates à la présidentielle de 2020			
Joe Biden <a href="#">July 2019</a>	<i>"A Biden administration will do more than restore our historic partnerships; it will lead the effort to reimagine them for the future".</i>	<i>"calling on all NATO nations to recommit to their responsibilities as members of a democratic alliance »</i>	<i>"We will also strengthen our alliances with Japan, South Korea, Australia and other Asian democracies"</i>
Pete Buttigieg <a href="#">June 2019</a>		<i>"we must repair the strained relationships with our European allies— not because we owe them or they owe us, but because America is more effective when we work with strong and able partners, and when those partners can trust America's word ».</i>	
Elizabeth Warren <a href="#">December 2019</a>	<i>"As president, I will recommit to our alliances – diplomatically, militarily and economically. I will take immediate action to rebuild our partnerships and renew American strategic and moral leadership"</i>	<i>« Alliances are not charities, and it's fair to ask our partners to do their share. I will build on what former president Barack Obama started by insisting on increased contributions to Nato operations and common investments in collective military capabilities. [...] But I will also recognize the varied and significant ways that European states contribute to global security ».</i>	

## Références

- 
- <sup>1</sup> *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, Report to the United States Congress, US Department of Defense, March 2000, p. I-1 – [https://archive.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2000/allied2000-ch1.pdf](https://archive.defense.gov/pubs/allied_contrib2000/allied2000-ch1.pdf)
- <sup>2</sup> David Yost, « Les États-Unis et la sécurité européenne », *Cahiers du CREST*, n°8, septembre 1992, p. 63.
- <sup>3</sup> Le Congrès a accepté de ratifier le Traité de l'Atlantique Nord dans la mesure où l'engagement militaire américain devait se limiter à une protection navale et aérienne des Européens. Le déploiement de troupes terrestres en 1951 ne fut autorisé qu'après un intense débat au Sénat, avec la conviction que cet effort s'accompagnerait d'une remontée en puissance des armées européennes et particulièrement de l'Allemagne. Pour l'Administration Eisenhower, la présence de forces à l'extérieur n'avait pas vocation à être permanente. Charles A. Cooper, Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden Sharing*, Santa Monica, Rand Corporation, June 1989, p. 3 – <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a231544.pdf>
- <sup>4</sup> P. Clapp, Morton Halperin, *US-Japanese Relations – The 1970's*, Cambridge, Harvard University Press, 1974, p. 204.
- <sup>5</sup> Jinwung Kim, « From Patron-Client to Partners: The Changing South Korean—American Relationship », *The Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 2, No. 3, Fall 1993, p. 312 – <https://www.jstor.org/stable/23612841>
- <sup>6</sup> Simon Duke, *The Burden-sharing Debate: A Reassessment*, New York, Palgrave MacMillan, 1993, p. 194.
- <sup>7</sup> Comptroller General of the United States, *Additional Costs of Stationing U.S. Forces in Europe*, Report to the Congress, US General Accounting Office, April 1976, p. 2. [Google books]
- <sup>8</sup> Déclaration de la Représentante Patricia Schroeder après un voyage en Asie en 1989, cité in G. Tracey, « Japan's Self-Defense Efforts », *Asian Defence Journal*, 06/1990, p. 4.
- <sup>9</sup> Nicole Vilboux, « Le débat américain sur la PESD », in Patrice Buffotot, Jean Klein (Dir.), *Vers une politique européenne de sécurité de défense*, Paris, Economica, mars 2003.
- <sup>10</sup> Alexander R. Vershbow, « Crafting the new Strategic Concept: Ambitions, Resources, and Partnerships for a 21st Century Alliance », Bratislava, October 22, 2009.
- <sup>11</sup> Robert Gates, cité in Michael Birnbaum, « Gates rebukes European allies in farewell speech », *The Washington Post*, June 10, 2011.
- <sup>12</sup> Voir : Caspar Weinberger, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, Report to the United States Congress, US Department of Defense, April 1987 – <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a192414.pdf>
- <sup>13</sup> Il s'agit d'accords de « sécurité coopérative », signés en 1990 (Arabie Saoudite et Bahreïn), 1991 (Koweït), 1992 (Qatar) et 1994 (EAU). Un accord existait avec Oman depuis 1980. Ils organisent les conditions d'entretien de la présence ou des déploiements militaires américains et les activités de coopération.
- <sup>14</sup> Daniel J. Nelson, *A History of U.S. Military Forces In Germany*, New York, Routledge, 2018 [First edition 1987]. [Google books].
- <sup>15</sup> Comptroller General of the United States, *Additional Costs of Stationing U.S. Forces in Europe*, op. cit., p. 5.
- <sup>16</sup> Michael MacArthur Bosack, *The Looming Cost-Sharing Storm*, Sasakawa Peace Foundation USA, May 2019, p. 2 – [https://spfusa.org/wp-content/uploads/2019/05/The-Looming-Cost-Sharing-Storm\\_Bosack.-formatted.pdf](https://spfusa.org/wp-content/uploads/2019/05/The-Looming-Cost-Sharing-Storm_Bosack.-formatted.pdf)
- <sup>17</sup> Report on Allied Contributions to The Common Defense, [2000], op. cit., p. I-2.
- <sup>18</sup> *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, Report to the United States Congress, US Department of Defense, July 2003, p. iii – [https://archive.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2003/allied2003.pdf](https://archive.defense.gov/pubs/allied_contrib2003/allied2003.pdf)
- <sup>19</sup> *U.S.-NATO Burden Sharing. Allies' Contributions to Common Defense During the 1980s*, GAO/NSIADSI-32, Washington (D.C.), US General Accounting Office, October 1990, p. 10 – <https://www.gao.gov/assets/150/149781.pdf>
- <sup>20</sup> Frank R. Douglas, *The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship*, Westport, Praeger Security International, 2008, p. 44.
- <sup>21</sup> *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, Report to the United States Congress, US Department of Defense, 1995 – [https://archive.defense.gov/pubs/allied\\_contrib95/alliedov.html](https://archive.defense.gov/pubs/allied_contrib95/alliedov.html)

- <sup>22</sup> Nicole Vilboux, « Le débat américain sur la PESD », op. cit.
- <sup>23</sup> Déclaration de Richard Cheney, citée in David Yost, *Les États-Unis et la sécurité européenne*, op. cit., p. 41.
- <sup>24</sup> Andrew R. Hoehn, Sarah Harting, *Risking NATO: Testing the Limits of the Alliance in Afghanistan*, Santa Monica, Rand Corporation, Project Air Force, 2010, p. 48.
- <sup>25</sup> Cité in Thai Quang Trung, « Les Dilemmes Asiatiques de l'Administration Reagan », in *La Nouvelle Asie*, Politique Internationale/Hachette, 1984, p. 121.
- <sup>26</sup> A. Azbu, « Les Répercussions de la Guerre du Golfe sur la Politique Japonaise », *Cahiers du Japon*, n°49, Automne 1991, p. 40.
- <sup>27</sup> Doug Feith, Abram N. Shulsky, « Trump Can Forget Burden Sharing Now », *Foreign Policy*, October 18, 2019 – <https://foreignpolicy.com/2019/10/18/trump-can-forget-burden-sharing-now/>
- <sup>28</sup> Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, US Department of Defense, June 2019, p. 21.
- <sup>29</sup> Uri Friedman, « America's Alliance System Will Face One of Its Biggest Tests Yet », *The Atlantic*, May 2019 – <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/05/us-and-south-korea-gear-burden-sharing-talks/589999/>
- <sup>30</sup> Jim Garamone, « Esper Looks to Continue U.S. Efforts to Strengthen NATO », US Department of Defense, June 26, 2019 – <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1888358/esper-looks-to-continue-us-efforts-to-strengthen-nato/>
- <sup>31</sup> Hyonhee Shin, « A \$5 billion bill and Japan tensions in focus as U.S. defense heads visit South Korea », Reuters, November 13, 2019 – [https://www.reuters.com/article/us-southkorea-usa-idUSKBN1XN09C?utm\\_source=34553&utm\\_medium=partner](https://www.reuters.com/article/us-southkorea-usa-idUSKBN1XN09C?utm_source=34553&utm_medium=partner)
- <sup>32</sup> Michael MacArthur Bosack, *The Looming Cost-Sharing Storm*, op. cit., p. 4.
- <sup>33</sup> « U.S., South Korea defense cost talks break down over Trump's \$5 billion demand », *The Japan Times*, November 19, 2019 – <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/11/19/asia-pacific/us-south-korea-defense-cost-talks-trump/#.XhW6rkdKiUk>
- <sup>34</sup> Plusieurs sujets importants avaient néanmoins été abordés, dont l'engagement de l'OTAN en Afghanistan et en Irak ; l'établissement de trois nouveaux centres de commandement et les progrès de la *NATO Readiness Initiative* (ou « *Four Thirties* »).
- <sup>35</sup> *Remarks by President Trump in a Working Lunch with 2 Percenters*, The Grove, Hertfordshire, United Kingdom, December 4, 2019 – <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-working-lunch-2-percenters/>
- <sup>36</sup> Déclaration du président Trump à Fox News. Adam Taylor, « Germany finally pledges to increase military spending to NATO levels, but Trump still won't be happy », *The Washington Post*, November 8, 2019 – <https://www.washingtonpost.com/world/2019/11/08/germany-finally-pledges-increase-military-spending-nato-levels-trump-still-wont-be-happy/>
- <sup>37</sup> Jaroslaw Adamowski, « How Poland plans to land an F-35 deal and 'Fort Trump' », *Defense News*, August 29, 2019. <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/dsei/2019/08/29/how-poland-plans-to-land-an-f-35-deal-and-fort-trump/>
- <sup>38</sup> *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, op. cit., p. 54.
- <sup>39</sup> En particulier le financement (pour 3,1 Mds\$, soit 36% du coût) des installations à Guam, permettant le transfert de 4 800 *Marines* depuis Okinawa.
- <sup>40</sup> Emma Chanlett-Avery, Caitlin Campbell, Joshua A. Williams, *The US – Japan Alliance*, CRS Report for Congress, June 2019, p. 22.
- <sup>41</sup> Lara Seligman, Robbie Gramer, « Trump Asks Tokyo to Quadruple Payments for U.S. Troops in Japan », *Foreign Policy*, November 15, 2019 – <https://foreignpolicy.com/2019/11/15/trump-asks-tokyo-quadruple-payments-us-troops-japan/>
- <sup>42</sup> Uri Friedman, « America's Alliance System Will Face One of Its Biggest Tests Yet », op. cit.
- <sup>43</sup> Jinwung Kim, « From Patron-Client to Partners: The Changing South Korean—American Relationship », op. cit., p. 322.
- <sup>44</sup> *Kuwait: Governance, Security, and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, December 2019, p. 10.
- <sup>45</sup> Nancy A. Youssef, « Esper Tours Saudi Military Site as U.S. Readies Troop Buildup », *The Wall Street Journal*, October 22, 2019 – <https://www.wsj.com/articles/esper-tours-saudi-military-site-as-u-s-readies-troop-buildup-11571772446>
- <sup>46</sup> Ryan Browne, Barbara Starr, « Despite Trump's claims, Saudi Arabia does not appear to have paid \$1 billion to house US troops », CNN, January 14, 2020 – <https://edition.cnn.com/2020/01/14/politics/us-troops-saudi-arabia/index.html>

- 
- <sup>47</sup> Anthony H. Cordesman, *NATO's « Brain Death » Burdensharing Blunders: Focusing on the Right Investment, Force Strength, and Readiness Needs*, Washington (D.C.), CSIS, November 2019 – <https://www.csis.org/analysis/natos-brain-death-burdensharing-blunders-focusing-right-investment-force-strength-and>
- <sup>48</sup> Charles A. Cooper, Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden Sharing*, op. cit., p. 17.
- <sup>49</sup> Hal Brands, « Trump tries his protection racket on South Korea », *Japan Times*, January 7, 2020 – <https://www.japan-times.co.jp/opinion/2020/01/07/commentary/world-commentary/trump-tries-protection-racket-south-korea/#.XhS3n0dKiUk>
- <sup>50</sup> Nick Wadhams, Jennifer Jacobs, « Trump Seeks Huge Premium From Allies Hosting U.S. Troops », *Bloomberg*, March 8, 2019 – <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-08/trump-said-to-seek-huge-premium-from-allies-hosting-u-s-troops>
- <sup>51</sup> Brian Dylan Blankenship, *Promises under Pressure: Reassurance and Burden-Sharing in Asymmetric Alliances*, Dissertation in Philosophy, Columbia University, October 2018, p. 2 – <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8XK9XKG/download>
- <sup>52</sup> « NATO members are picking up the burden », *The Atlantic Council*, August 26, 2019 – <https://www.atlantic-council.org/commentary/infographic/nato-members-are-picking-up-the-burden/>
- <sup>53</sup> Hal Brands, « Trump tries his protection racket on South Korea », op. cit.
- <sup>54</sup> Michael Moran, « What Trump Gets Right About Alliances », *Foreign Policy*, December 5, 2019 – <https://foreign-policy.com/2019/12/05/trump-right-alliances-free-riding-american-military-might-nato-japan-south-korea/>
- <sup>55</sup> Remarks by President Trump in a Working Lunch with 2 Percenters, op. cit.
- <sup>56</sup> Steven Erlanger, « NATO Offers Trump a Budget Bonbon as Summit Nears », *The New York Times*, November 28, 2019 – <https://www.nytimes.com/2019/11/28/world/europe/us-trump-nato-budget.html>
- <sup>57</sup> Paul K. MacDonald, Joseph M. Parent, « Trump Didn't Shrink U.S. Military Commitments Abroad—He Expanded Them », *Foreign Affairs*, December 3, 2019 – <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-03/trump-didnt-shrink-us-military-commitments-abroad-he-expanded-them>
- <sup>58</sup> Charles A. Cooper, Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden Sharing*, op. cit., p. 17.
- <sup>59</sup> Christy Lee, « Expert: Big Increase in Seoul Defense Cost-Sharing Could Mean Fewer Weapons », *VOA News*, October 24, 2019 – <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/expert-big-increase-seoul-defense-cost-sharing-could-mean-fewer-weapons>
- <sup>60</sup> Jessica Lee, *The U.S.-South Korea Alliance: Toward a Relationship of Equals*, Washington (D.C.), Quincy Institute, Quincy Brief n°3, November 2019 – <https://quincyinst.org/2019/12/04/quincy-brief-jesss-pieces-on-korea/>
- <sup>61</sup> Stacie L. Pettyjohn, « 'Cost Plus 50' Explained », *Rand*, March 15, 2019 – <https://www.rand.org/blog/2019/03/cost-plus-50-explained.html>
- <sup>62</sup> Voir la position « isolationniste » traditionnelle exprimée par Ted Galen Carpenter, « NATO Summit 2019: The Remnants of a « Zombie Alliance » », *Cato Institute*, December 3, 2019 – <https://www.cato.org/blog/nato-summit-2019-remnants-zombie-alliance>