

Politique des bases militaires américaines à l'étranger

par Bastien Irondelle

Selon le dernier rapport du Department of Defense, les bases militaires américaines à l'étranger concernaient officiellement 190 000 soldats et 115 000 employés civils répartis sur 909 implantations dans 46 pays différents¹. Ces chiffres n'incluaient toutefois pas les déploiements en Irak et en Afghanistan². Les bases militaires jouent un rôle crucial dans la politique globale des États-Unis et sont essentielles dans le dispositif militaire américain, qui est orienté vers la projection de forces loin du territoire national selon le modèle d'une armée expéditionnaire (*expeditionary warfare*)³. Cependant, elles sont aussi un des points de fixation de la critique de la politique étrangère américaine, un des ferments de l'anti-américanisme dans certains pays et l'un des vecteurs de la dénonciation de l'impérialisme américain⁴.

Si la littérature consacrée à l'histoire des bases militaires américaines à l'étranger est volumineuse, deux ouvrages récents, celui de Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*⁵, et celui de Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the US Military Overseas*⁶, apportent une contribution essentielle à ce domaine d'études. Alors que beaucoup de chercheurs ont disséqué des études de cas dans des monographies⁷, le grand apport de chacun de ces deux ouvrages est de proposer une théorie générale de la politique des bases militaires. La contradiction fondamentale énoncée plus haut entre le rôle des bases militaires et la critique dont elles font l'objet est le point de départ de l'ouvrage de Calder. Cet auteur explique en effet que les bases militaires américaines doivent faire

1. Department of Defense, *Base Structure Report, Fiscal Year 2007*.

2. Catherine Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against US Military Posts*, New York, New York University Press, 2009, p. 1.

3. Barry Posen, « Command of the Commons: The Military Foundation of US Hegemony » *International Security*, 28 (1), 2003, p. 5-46 ; Michael O'Hanlon, *The Science of War*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

4. Peter J. Katzenstien, Robert O. Keohane, *Anti-Americanism in World Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2007. Pour une perspective critique, voir Catherine Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against US Military Posts*, op. cit..

5. Princeton, Princeton University Press, 2007, XIII-321 pages.

6. Ithaca, Cornell University Press, 2008, XV-309 pages.

7. Chris Best, David Vine, *Island of Shame: The Secret History of the US Military Base on Diego Garcia*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

face à la constante augmentation des besoins opérationnels et aux contestations des nations hôtes qui rendent leur maintien politiquement difficile. Dans sa quête d'une « policy science of base politics » (p. 2), il cherche à comprendre « pourquoi les nations hôtes réagissent différemment à la présence de bases militaires étrangères sur leur sol ». Pourquoi certains pays fournissent des conditions stables à ces implantations alors que d'autres développent une hostilité à leur égard et, dans de nombreux cas, remettent en cause les accords de stationnement des troupes ? Assumant pleinement sa recherche des facteurs déterminant les différents degrés de conflictualité, il entend prédire quelles configurations sont les plus propices à des implantations stables. L'approche de Cooley est centrée sur ce second volet. Son objectif est d'expliquer pourquoi la présence de bases militaires américaines à l'étranger connaît une acuité différente selon les cas, et pourquoi elle donne parfois lieu à une mobilisation sociale réclamant leur retrait. Par là même, Cooley cherche également à expliquer la « dépolitisation » de la question des bases dans certains pays. L'un des intérêts majeurs de son ouvrage est de ne pas se focaliser uniquement sur la contestation, mais de s'intéresser aussi, *via* la problématique de l'acuité, aux périodes ou aux situations de « dépolitisation », celle-ci pouvant prendre la forme d'une réduction de l'enjeu de la présence militaire américaine à une question politique locale, ou d'une acceptation, voire souvent d'une sollicitation de cette présence⁸. Ces deux ouvrages illustrent l'excellence de la recherche académique grâce à une discussion théorique approfondie, de nombreuses études de cas bien documentées, une approche multidisciplinaire, des hypothèses claires, des résultats significatifs et présentés de façon à permettre le débat et la contradiction.

À la recherche d'une théorie générale de l'acceptation des bases militaires

Alors que la question des bases étrangères possède une très forte charge émotionnelle, une dimension symbolique majeure et une portée identitaire considérable, Calder développe une approche théorique d'institutionnalisme du choix rationnel centrée sur le comportement des acteurs individuels – des activistes des ONG aux leaders politiques – et sur le rôle des institutions qui façonnent et contraignent ces comportements. Si l'auteur peut affirmer, au terme de sa démonstration, que « ce sont plus leurs intérêts matériels que des valeurs abstraites qui déterminent les comportements politiques des

8. Cette notion de « dépolitisation » est notamment soulignée dans le dialogue critique entre Alexander Cooley et Daniel P. Aldrich, dans « Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas », *Perspective on Politics*, 7 (2), 2009, p. 389-391.

individus » (p. 250), on ne peut le suivre lorsqu'il prétend que ce constat invalide la pertinence des approches constructivistes, d'autant qu'il ne confronte pas réellement ces deux approches théoriques, et se contente d'étayer sa démonstration sans la mettre à l'épreuve d'autres cadres conceptuels.

S'appuyant sur de nombreux exemples historiques, Calder teste cinq hypothèses expliquant la stabilité ou l'instabilité de la présence des bases militaires : l'hypothèse du contact, qui suppose que des tensions sont probables dans les environnements fortement peuplés et où les possibilités de rencontre entre la population locale et celle de la base sont nombreuses ; celle de l'héritage colonial, qui prédit que les anciens rapports coloniaux affecteront négativement le maintien de l'implantation ; celle de l'occupant, qui postule que les bases militaires d'un État « libérateur » qui renverse un État autoritaire ou illégitime sont plus stables ; celle du changement de régime, qui soutient que ledit changement au profit de la démocratie dans la nation hôte conduit au retrait des forces étrangères ; enfin, l'hypothèse dictatoriale, qui suggère que l'État qui entretient une base soutiendra le régime autoritaire du pays hôte si cette base est jugée importante (p. 75-76). Cette hypothèse ainsi que celles de l'occupant et de l'héritage colonial sont fortement corroborées par les données de l'auteur. L'hypothèse du changement de régime est clairement validée puisque dans 80 % des cas où un changement de régime se produit dans le pays hôte les bases sont retirées. De surcroît, les nations disposant de bases les retirent très rarement en l'absence de changement de régime. L'hypothèse du contact en revanche est confirmée avec beaucoup de nuances, qui soulignent les facteurs limitant son impact, en particulier la nature des relations avec la population locale et le degré de centralisation ou de décentralisation de l'organisation politico-administrative.

Régime politique et crédibilité contractuelle

Pour expliquer comment et pourquoi les accords bilatéraux prévoyant des bases militaires étrangères sont acceptés, politisés ou contestés, Cooley utilise, comme Calder, une approche du choix rationnel centrée sur le comportement des acteurs politiques de la nation hôte qui cherchent avant tout à assurer leur survie politique, c'est-à-dire la conquête ou la préservation des positions de pouvoir. Le modèle de Cooley est cependant plus systématique et rigoureux que celui de Calder. Il s'agit d'une approche classique d'institutionnalisme du choix rationnel. Le jeu à deux niveaux – avec le gouvernement de la nation partenaire *et* avec sa population – qu'implique la question des bases est très fortement structuré par la nature des institutions politiques de la nation hôte (démocratie stable, régime

autoritaire, transition démocratique)⁹. La théorie proposée par Cooley est à la fois élégante, parcimonieuse et très stimulante. La politisation ou non de la présence de bases militaires étrangères est déterminée par deux facteurs : d'une part, la dépendance du gouvernement de la nation hôte à l'égard des bénéfices (légitimité, sécurité, aide, ressources financières pour des clientèles, etc.) qu'il retire de la présence de la base pour se maintenir au pouvoir et de l'accord avec la nation exploitant la base ; d'autre part, la crédibilité contractuelle de l'engagement de la nation hôte qui varie essentiellement selon la nature de son régime politique. Les régimes autoritaires garantissent une faible politisation, une forte crédibilité du fait de l'absence de système électoral compétitif, peu de problèmes de transparence et de consentement de la population, mais ils disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour exiger la renégociation des termes du contrat. Trois mécanismes rendent le partenariat avec une démocratie mature particulièrement stable : la rigidité institutionnelle et la présence de nombreux « joueurs veto » (*veto players*) qui s'opposent à la modification des arrangements institutionnels ; la légitimité procédurale qui entend préserver la « parole » et la crédibilité des engagements de l'État hôte au-delà des alternances politiques ; un système de partis consolidé. Pour les raisons inverses – manque de légitimité procédurale, système de partis instable et fortement concurrentiel –, les régimes en cours de démocratisation n'offrent qu'une faible crédibilité contractuelle. À partir de ce cadre théorique, l'auteur déduit trois hypothèses : premièrement, que les régimes autoritaires utilisent la base militaire pour assurer leur maintien au pouvoir, et qu'ils honorent les accords tant que les bénéfices qu'ils en retirent excèdent le coût politique de la présence de la base étrangère ; deuxièmement, que les « nouvelles » élites d'une démocratie en transition ou non consolidée peuvent dénoncer les accords militaires si ceux-ci sont antérieurs à l'instauration de la démocratie ; troisièmement, que ces élites chercheront à maintenir ou à abroger le contrat, selon qu'elles dépendent ou non du soutien politique et financier de l'État implantant la base. La principale conclusion de l'ouvrage et sa thèse centrale sont que les leaders des régimes autoritaires, démocratiques ou en transition sont confrontés à des impératifs politiques et à des contraintes institutionnelles très différents quand ils doivent négocier et gérer la présence de bases militaires américaines sur leurs territoires. La thèse défendue par Cooley est que les démocraties consolidées garantissent la plus forte crédibilité quant à la pérennité des bases

9. Sur le modèle du jeu à deux niveaux, voir Peter Evans, Harold Jakobson, Robert Putnam (eds), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

militaires, et que les régimes autoritaires sont relativement imprévisibles dans la mesure où leur soutien dépend des bénéficiaires qu'estime en tirer l'élite dirigeante par rapport au coût politique éventuel (p. 248-255). L'un des principaux résultats est que « les États en phase de transition démocratique sont les plus enclins à dénoncer vigoureusement la validité des accords régissant la présence de bases militaires » (p. 27).

Pour étayer leurs conclusions, Calder et Cooley s'appuient sur de nombreuses études de cas. Calder teste l'hypothèse coloniale ou celle du changement de régime en étudiant de façon exhaustive l'ensemble des cas concernant les États-Unis, la France, la Russie et le Royaume-Uni (p. 99-110, 255-256). Dans les différents chapitres, il introduit également des études de cas concernant l'Italie, la Turquie, les Philippines, la Corée du Sud, le Royaume-Uni, l'Arabie Saoudite et le Japon. Cooley, lui, étudie cinq cas du Sud de l'Europe (les Açores, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Turquie) et quatre cas en Asie du Sud-Est (le Japon continental, Okinawa, la Corée du Sud, les Philippines), et consacre un chapitre à l'Asie centrale (Ouzbékistan et Kirghizstan). Chaque étude de cas s'appuie sur des enquêtes de terrain et des entretiens. La démarche comparative des auteurs se fonde sur une connaissance intime des régions concernées, l'Asie centrale pour Cooley, le Japon et l'Asie du Sud-Est pour Calder. Ce *background* de politique comparée rend les deux auteurs particulièrement attentifs au contexte local et à l'histoire de chaque cas.

L'une des thèses centrales de Alexander Cooley tend à dédouaner un peu vite la politique américaine. Son principal indicateur est que les protestations soulevées par des drames tels que le viol d'une enfant de 12 ans par des GI's à Okinawa ou l'accident provoqué par un avion américain du téléphérique de Cavalese en Italie (20 morts) n'ont pas eu de conséquences pour les implantations militaires. Certes, sa démonstration conduit effectivement à relativiser l'impact de ces scandales sur l'expulsion des bases américaines, mais en conclure, comme il le fait, que la contestation des bases américaines a « peu à voir avec la conduite ou la politique des États-Unis » (p. XII) est d'autant plus expéditif que la politique américaine n'est pas au cœur de son étude. On retrouve le même travers chez Calder dont l'analyse est essentiellement centrée sur le pays hôte : « L'ouvrage cherche à déterminer comment la politique nationale du pays hôte façonne le profil des bases militaires à l'étranger » (p. 74). Dès lors, la politique du pays mettant en œuvre ces implantations est réduite à la portion congrue.

Ce qui fait la force et l'intérêt de ces deux ouvrages fait aussi leurs faiblesses. Chacun entend établir une théorie générale de la politisation des bases militaires, mais les résultats obtenus ne sont pas exactement convergents, notamment en ce qui concerne la variable du changement de régime politique, qui

est au cœur de l'argumentation de Cooley et que Calder ne valide que dans 80 % des cas¹⁰. De même, alors que des facteurs comme la taille de la base, son implantation géographique, le nombre d'incidents impliquant ses militaires et la fréquence des interactions avec la population locale sont essentiels dans l'analyse de Calder, Cooley les rejette et s'inscrit explicitement en faux contre ces approches (p. 257-260).

Enfin, de façon un peu paradoxale mais non surprenante compte tenu de l'objet de recherche des deux auteurs, la dimension internationale des bases militaires est relativement peu prise en compte. Cooley l'intègre dans ses études de cas mais pour montrer que les facteurs internationaux ne sont pas déterminants. On peut cependant s'interroger sur la sous-évaluation, dans les deux ouvrages, de la dimension proprement stratégique et diplomatique des accords régissant les bases militaires ou du poids des facteurs géopolitiques. Encore une fois, Cooley est un peu rapide lorsqu'il prétend contredire une version, par ailleurs très simplificatrice, du réalisme. La réfutation des théories ou approches alternatives aurait été beaucoup plus pertinente si l'auteur avait confronté sa thèse sur la politisation des bases à des cadres d'analyse comme la sociologie des mobilisations, la sociologie de la saillance des phénomènes politiques ou les théories de mise à l'agenda, tous appropriés à son objet de recherche.

Il faut également noter que les conclusions des deux auteurs, et de Cooley en particulier, s'inscrivent dans un courant de pensée, qui, parmi les internationalistes américains, tend à remettre en question les acquis de la théorie de la paix démocratique. Plus exactement, leur critique porte sur l'instabilité et la dangerosité de la phase de transition : la démocratisation, voilà, sinon l'ennemi, du moins le problème. Les travaux de Jack Snyder et Edward Mansfield sur la démocratisation et la guerre, l'ouvrage récent de Charles A. Kupchan sur les stratégies de paix sont parmi les plus représentatifs de ce courant¹¹. La question est également soulevée par Calder (p. 231-232), mais Cooley souligne plus précisément que les résultats de la transition démocratique « révèlent des interactions négatives mais pour l'instant non reconnues entre les objectifs de la politique de promotion de la démocratie à l'étranger et l'objectif stratégique de maintien d'un réseau global de bases militaires » (p. 28).

Ces deux ouvrages, dont les titres sont en partie trompeurs, portent essentiellement sur les réactions de la société locale et du gouvernement hôte

10. Certes, la variable de Calder est plus englobante dans la mesure où elle incorpore tout changement de régime et pas seulement ceux dans le sens de la démocratisation, comme dans le livre de Cooley.

11. Jack Snyder, Edward Mansfield, *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, Boston, The MIT Press, 2005 ; Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Source of Stable Peace*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

à la présence des bases militaires américaines. Ils nous disent finalement peu de choses sur les déploiements militaires américains à l'étranger et sur leur place dans la stratégie militaire des États-Unis ou dans leur stratégie globale. Certes, tel n'est pas leur objet, mais cela laisse le lecteur sur sa faim. On apprend peu de choses sur la politique publique américaine dans ce domaine, sur sa formulation et ses contradictions, et sur les acteurs impliqués, en particulier sur le phénomène essentiel de la sous-traitance et du rôle des compagnies de sécurité privées dans la construction puis la gestion de ces bases. La politique américaine définie dans la *Global Defense Posture Review* consistait à prévenir la contestation en privilégiant des bases plus petites, moins visibles, politique contredite dans la pratique par la construction, sous l'emprise des nécessités opérationnelles, de grandes bases en Iraq et en Afghanistan. La seconde limite des deux ouvrages est de ne pas replacer suffisamment la question des bases dans l'économie générale des relations entre les États-Unis et le pays hôte¹². Une telle piste de recherche serait notamment précieuse pour mener des études sur les cas français et britannique.

Ces deux ouvrages sont « à lire absolument » pour tous ceux qui s'intéressent à la question des bases politico-militaires, aux mouvements de contestations contre les implantations militaires étrangères, et plus généralement à la politique étrangère des États-Unis. Au-delà, ils méritent l'attention de tous les internationalistes et spécialistes de politique comparée. En contrepoint, ils soulignent le manque non seulement en France mais aussi au Royaume-Uni d'une étude sur le rôle et la place des bases militaires dans la politique étrangère et la stratégie militaire de ces deux pays ainsi que sur leurs relations avec les sociétés et les gouvernements hôtes. ■

Bastien Irodelle est chargé de recherches au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po/CNRS) et enseignant à Sciences Po. Ses recherches portent actuellement sur l'Europe de la défense, la transformation des politiques militaires européennes, la comparaison des grandes stratégies française et britannique et le renseignement. Il est l'auteur de *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision* (Paris, Presses de Sciences Po, 2011 (à paraître)). Il a co-édité, avec Christopher J. Bickerton et Anand Menon, « Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy », numéro spécial, *Journal of Common Market Studies* (49 (1), 2011).
Adresse électronique : irondele@ceri-sciences-po.org

12. Notons que Cooley s'y emploie dans le chapitre consacré aux bases militaires de son dernier ouvrage co-écrit avec Hendrik Spruyt qui porte sur la problématique plus large de l'hybridation de la souveraineté et des transferts et concessions de souveraineté. Voir Alexander Cooley, Hendrik Spruyt, *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 2009.