

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?

LA POLITIQUE DE DEFENSE SOUS
OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES
INTERNES ET ÉVOLUTIONS
INTERNATIONALES



**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATEGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DEFENSE SOUS OBAMA, ENTRE
DYNAMIQUES INTERNES ET EVOLUTIONS
INTERNATIONALES**

Maya Kandel (dir.), Aude Emmanuelle Fleurant

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XIX^e SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1 ; ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE
- 7- CHAOS, RÉVEIL ET SURSAUT SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT : ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12- L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE
- 13- UTILISATION ET INVESTISSEMENT DE LA SPHÈRE INTERNET PAR LES MILITAIRES
- 14- L'ÉVOLUTION DU DÉBAT STRATÉGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945
- 15- ANALYSE COMPARÉE DE LA STRATÉGIE SPATIALE DES PAYS ÉMERGENTS : BRÉSIL, INDE, CHINE
- 16- RELATION HOMME-ROBOT : PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX FACTEURS SOCIOLOGIQUES
- 17- PROBLÉMATIQUE DU RECRUTEMENT POUR LES ARMÉES PROFESSIONNELLES
- 18- ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN
- 19- LE PAQUET DÉFENSE : QUELS IMPACTS JURIDIQUES ET INDUSTRIELS ?
- 20- INSURRECTIONS ET CONTRE-INSURRECTIONS : ÉLÉMENTS D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE À PARTIR DES TERRAINS IRAKIEN ET AFGHAN
- 21- L'IMAGE DES MILITAIRES FRANÇAIS À LA TÉLÉVISION 2001-2011
- 22- ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE
- 23- DÉFENSE EUROPÉENNE ET INFORMATION DES CITOYENS
- 24- LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE DE L'EST
- 25- LES DÉFIS STRATÉGIQUES AFRICAINS : LA GESTION DE LA CONFLICTUALITÉ EN AFRIQUE CENTRALE
- 26- FRANCOPHONIE ET PROFONDEUR STRATÉGIQUE
- 27- RÉFLEXIONS SUR LA CRISE LIBYENNE
- 28- LA TURQUIE AU MOYEN-ORIENT : L'APPRENTISSAGE DE LA PUISSANCE

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) a pour mission de promouvoir la recherche sur les questions de défense et d'encourager une nouvelle génération de chercheurs. L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur son site :

www.defense.gouv.fr/irsem

Les opinions émises, les analyses proposées par les auteurs publiés, n'engagent pas le ministère de la Défense.

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

SOMMAIRE

Synthèse	6
Abstract	8
Introduction	10
Maya KANDEL	
L'évolution des engagements militaires américains sous Obama	19
Maya KANDEL	
Budget et industrie : un nouveau cap défini dans la tourmente	48
Aude-Emmanuelle FLEURANT	

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ SYNTHÈSE

Maya Kandel est chargée de recherche sur les États-Unis à l'IRSEM et chercheuse associée à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3). Elle est spécialiste de la politique étrangère et de la politique de défense américaines, docteur de l'Institut d'Études Politiques de Paris et diplômée de l'Université Columbia. Son dernier ouvrage, publié en 2013 aux Editions du CNRS, porte sur l'intervention américaine en Bosnie.

Aude-Emmanuelle Fleurant est directrice du domaine d'études Armement et économie de défense à l'Irsem. Elle est aussi directrice de l'Observatoire de l'économie-politique de la Défense et professeure associée à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Elle travaille sur les enjeux d'économie-politique de défense depuis près de 20 ans.

Cette étude propose une analyse de la stratégie actuelle des États-Unis et de ses implications pour l'Europe et la France. Elle présente l'évolution de la posture de défense américaine sous Obama, à partir de deux angles : l'évolution des engagements militaires, l'évolution du budget militaire et des priorités industrielles des États-Unis.

La réélection de Barack Obama à la présidence des États-Unis a en effet confirmé pour quatre années supplémentaires les grandes orientations de la politique étrangère américaine. Elle a donné une portée et une validité nouvelles à la directive stratégique de défense (*Defense Strategic Guidance* ou DSG 2012), publiée par le département de la Défense américain en janvier 2012, en attendant la prochaine QDR (*Quadriennial Defense Review*) prévue pour 2014.

Elle **confirme donc la transition stratégique engagée par le président Obama**, que l'on peut résumer en quatre points :

Premier point : l'administration Obama a fait le constat dès son arrivée aux commandes de l'entrée dans une nouvelle ère des relations internationales, caractérisée par le passage d'un système international unipolaire issu de la fin de la guerre froide et dominé par les États-Unis, à une nouvelle configuration évoluant vers la multipolarité, avec l'ascension de nouveaux pays « émergents » et le déclin relatif de la puissance américaine. Cette transition nécessite une adaptation de l'ensemble de l'appareil de sécurité nationale des États-Unis, et en particulier du Pentagone, réorientation engagée à travers le pivot vers l'Asie.

Deuxième point : la transition s'applique également à l'Amérique à proprement parler, puisque l'élection d'Obama en 2008 a traduit aussi la volonté de tourner la page des années Bush et de mettre fin à une décennie de guerres en Irak et en Afghanistan, exprimant la montée d'un sentiment isolationniste inédit depuis un demi-siècle dans la population américaine. Cet aspect a été encore évoqué par le président Obama lors de sa seconde investiture quand il a rappelé « *qu'une décennie de guerres prend fin* ».

Troisième point : la transition stratégique s'exprime également par une transition budgétaire majeure pour le département de la Défense américain. Comme l'illustre le feuilleton politico-administratif entre le Congrès et la Maison-Blanche depuis les élections parlementaires de novembre 2010, le dossier de la dette, lié à celui du déficit, mobilise l'ensemble des acteurs de Washington et entérine l'amorce d'un important cycle de décroissance des dépenses de défense, démarré en 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Quatrième point : le nouvel état stratégique des États-Unis, auquel cette transition devrait mener, sera défini autant par les conséquences des choix faits aujourd'hui que par l'évolution de la situation internationale et l'apparition d'éventuels « cygnes noirs ».

La transition actuelle est donc caractérisée par l'influence déterminante des facteurs intérieurs sur la stratégie internationale et la politique de défense des États-Unis, en particulier sur les choix et la gestion budgétaires et capacitaires du Pentagone, et sur les choix et les formes d'engagements militaires privilégiés.

Cette influence se traduit par :

Un apparent retrait américain, qui répond au sentiment dominant de réticence du public américain et à l'accent mis sur les questions budgétaires (réduire le coût des interventions extérieures) mais traduit aussi l'effort de redéfinition du leadership américain par Obama. **Cet effort s'est traduit par la définition de nouvelles modalités pour les engagements militaires américains dans le monde**, avec en particulier l'accent sur des armes plus discrètes, le choix d'un nouveau format « d'empreinte légère » et l'élaboration d'une forme inédite de participation américaine à une opération de l'OTAN par le « *leadership from behind* » (leadership en retrait). Cette évolution des engagements militaires américains sous Obama est analysée dans **l'article de Maya Kandel**.

Une situation budgétaire tendue qui paradoxalement, agit simultanément comme un moteur et comme un frein à la mise en œuvre de la transition stratégique. La micro-gestion budgétaire forcée par le rapport de force législatif/exécutif sur l'enjeu du déficit fédéral fait perdre de vue que les bases d'une approche visant à encadrer les dimensions financières, industrielles et capacitaires de la phase de décroissance ont été jetées dès 2009. L'examen attentif de celles-ci permet de mettre en lumière certaines **priorités qui soutiennent le processus de transition stratégique** à l'heure actuelle et de voir à quelles difficultés elles se heurtent, ce que propose **l'article d'Aude-Emmanuelle Fleurant**.

Deux conclusions essentielles se dégagent de ces analyses :

Sur le court terme, le contre-terrorisme demeure la première priorité pour les forces armées américaines et à cet égard le retrait américain ne vaut que pour le désengagement des grands théâtres d'opérations qu'étaient l'Irak et l'Afghanistan. Les capacités de renseignement, surveillance et communication (drones, systèmes spatiaux, cyberspace) demeurent des priorités essentielles et qui sont relativement protégées comme telles des coupes affectant le budget du Pentagone.

Sur le long terme, la réorientation du département de la Défense (son « pivot ») en accord avec le rééquilibrage vers l'Asie de la posture de défense américaine est engagée. L'effort est canalisé vers de nouvelles modalités de projection de la force. Le principe directeur demeure, comme c'est le cas depuis plusieurs décennies aux États-Unis, de maintenir voire creuser l'écart technologique entre les Américains et leurs challengers potentiels.

Ces évolutions ne sont pas sans conséquence pour les alliés des États-Unis, les Européens au premier chef, et l'étude s'attache donc en conclusion à en **tirer les leçons pour l'Europe en général et la France en particulier**.

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

■ **ABSTRACT**

**THE U.S STRATEGIC TRANSITION: DEFENSE POLICY UNDER OBAMA, BETWEEN
DOMESTIC INFLUENCES AND INTERNATIONAL DYNAMICS.**

This study is an analysis of the current defense strategy of the United States and its implications for Europe and France. It presents the evolution of the American defense posture under Obama, by focusing on two aspects in particular: the evolution of US military engagements, and the evolution of the military budget and of the priorities for the defense industry of the United States.

The re-election of Barack Obama as President of the United States confirms the major orientations of U.S. foreign policy under Obama. It also gives new scope and validity to the “Defense Strategic Guidance” published by the Department of Defense in January 2012, pending the next Quadrennial Defense Review which is expected in 2014.

More specifically, it **confirms the “strategic transition” initiated by President Obama**, a transition which can be described by the four following points:

First point: it confirms the analysis put forward from the start by the Obama administration, that America and the world have entered a new phase of international relations, characterized by the end of the “unipolar era” dominated by the U.S., that followed the end of the Cold War, and the advent of a new configuration evolving towards multipolarity, with the rise of “emerging” countries and the relative decline of American power. This transition requires an adaptation of the entire national security apparatus of the United States, and especially of the Pentagon, a reorientation initiated from the start through the so-called pivot to Asia.

Second point: the transition also applies to America itself in the sense of a turning point, since the election of Obama in 2008 also reflected a strong desire to turn the page on the Bush years and to “end a decade of war” in Iraq and Afghanistan. Isolationist sentiments among the American society have reached record level not seen in over 50 years.

Third point: the strategic shift is also reflected by a major transition of the defense budget. Budget and debt issues have been at the top of the political discussion and agenda in Washington since the Republican party regained the majority of the House of Representatives of the U.S. Congress in November 2010. All the conditions of the beginning of an important decline in defense spending are present in Washington and the downturn has indeed started.

Fourth point: the final state of this transition has yet to be defined by current choices but international events will also play a role (as well as potential “black swans”). One must remember that the current situation is also influenced by the feeling of a largely benign environment and the lack of an existential threat to the U.S.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

The current transition is thus characterized by the strong influence of internal factors on the international strategy and the defense policy of the United States, especially on the budget and capability choices of the Pentagon, and on the modalities of military engagement defined by the White House.

More specifically, these factors have led to:

An apparent U.S. withdrawal, which responds to the reluctance of the American public toward new military interventions and on the necessity to reduce the defense budget, but also reflects the effort by president Obama to redefine American leadership in the world. This effort has resulted in the definition of **new rules for U.S. military engagements around the world**, with a particular emphasis on more “discrete” tactics and weapons, the preference for a new “light footprint” or indirect approach and deployments, and new modalities of U.S. participation to a NATO operation. Maya Kandel’s article analyses the evolution of U.S. military engagement.

The tight budgetary situation has, paradoxically, acted simultaneously as an incentive and as an obstacle to the implementation of the strategic transition. The budget micromangement forced by the political landscape in Washington, especially in Congress, have led many to forget that the bases of the current decrease of the defense budget have been laid in 2009-2010. A careful examination can highlight the **priorities that support the current strategic transition**. This analysis is provided by Aude-Emmanuelle Fleurant.

Two main conclusions can be drawn from these analyses:

In the short term, counter-terrorism remains the top priority for the U.S. military and in this regard the American withdrawal applies only to Iraq and Afghanistan. Intelligence, surveillance and reconnaissance capabilities (drones, space systems, cyberspace) remain key priorities and are relatively protected as such by the cuts affecting the Pentagon budget;

In the long term, the reorientation of the Department of Defense (its “pivot”) in accordance with the rebalancing to Asia of U.S. defense posture has been engaged. The effort is channeled in particular on new forms of force projection. The guiding principle remains, as has been the case for several decades, to maintain or widen the technological edge of the US army with regard to potential challengers.

These changes will have a strong impact on the allies of the United States and especially on the transatlantic relation. Therefore, the study concludes on **the implications for Europeans and on the lessons of the American strategic transition for Europe in general and France in particular**.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ INTRODUCTION

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE AMÉRICAINE SOUS OBAMA

Maya KANDEL

Chargée de recherche « États-Unis » à l'IRSEM et chercheuse associée à l'Université Paris 3 – Sorbonne Nouvelle (CREW)

La réélection de Barack Obama à la présidence des États-Unis permet une certaine visibilité puisqu'elle a confirmé pour quatre années supplémentaires les grandes orientations américaines en politique étrangère. Plus précisément, elle donne une portée et une validité nouvelles à la directive stratégique de défense (*Defense Strategic Guidance* ou DSG 2012), publiée par le département de la Défense américain en janvier 2012 et qui marquait une rupture avec la dernière QDR (*Quadriennial Defense Review*) publiée en 2010¹. La prochaine QDR, revue que le DoD doit soumettre au Congrès tous les quatre ans, est donc prévue pour 2014, même si certains en contestent l'utilité alors que le Pentagone vient de produire en l'espace de dix-huit mois deux revues stratégiques² : la DSG de janvier 2012 donc, officialisant le « pivot vers l'Asie », et une seconde revue, achevée en juin 2013 par le nouveau secrétaire à la Défense, Chuck Hagel, qui établit plusieurs scénarios budgétaires et notamment celui de la séquestration – réduction budgétaire de 500 milliards de dollars sur dix ans, à hauteur de 50 milliards par an soit une coupe indiscriminée de 10% environ sur l'ensemble des postes budgétaires de la Défense³.

Autre conséquence des élections américaines de novembre 2012, le Congrès demeure divisé, entre un Sénat démocrate et une Chambre des représentants où les républicains ont conservé leur majorité⁴. Or l'état des forces au Congrès et surtout l'évolution récente du débat au sein de la majorité républicaine (les républicains étant traditionnellement les plus opposés à la baisse des dépenses militaires) montre que le rapport de force entre *fiscal hawks* (les « faucons du déficit », pour qui l'équilibre des comptes de l'État prime sur toute autre considération) et *military hawks* (les « faucons militaires », hostiles à toute atteinte au budget défense) devient de plus en plus favorable à ceux qui entendent tailler dans le budget fédéral à tout prix⁵.

Cette configuration a donc conduit à l'entrée en vigueur de la première tranche de la séquestration en 2013, et il faut s'attendre à ce qu'elle s'applique en 2014 voire jusqu'à la prochaine échéance présidentielle de 2016. En effet, la séquestration est en vigueur en vertu d'une loi votée en 2011 et seule une autre loi permettant des économies budgétaires équivalentes pourrait en stopper la mise en œuvre. Mais il faudrait pour cela un accord entre les deux chambres du Congrès, ce qui semble peu probable étant donné la polarisation politique actuelle, et l'existence de majorités différentes dans les deux chambres du Congrès, au moins jusqu'aux élections de mi-mandat de novembre 2014.

¹ Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012.

² Doug WILSON, « Ditch the QDR », *Defense One*, 19 juillet 2013.

³ Pour un aperçu du contexte et des modalités de la séquestration, voir Maya KANDEL, « États-Unis : réorientation stratégique et contraintes budgétaires », *Lettre de l'IRSEM n° 4*, avril 2012 :

<http://www.defense.gouv.fr/irsem/publications/lettre-de-l-irsem/lettre-de-l-irsem-n-4-2012/dossier-strategique/etats-unis-reorientation-strategique-et-contraintes-budgetaires>.

⁴ Vincent MICHELOT, « Entre paradoxes et continuité : une élection de crise », *Le Débat*, n° 173, 2013/1, p. 22-32.

⁵ Christopher PREBLE, « Round One Goes to the Budget Hawks », *Politico*, 7 mars 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Autre constat résultant de la campagne électorale 2012 aux États-Unis, l'opinion publique américaine continue d'afficher un sentiment isolationniste croissant et inédit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sentiment qui se traduit par une réticence vis-à-vis de tout aventurisme militaire (plus des deux tiers des Américains sont ainsi opposés à toute implication en Syrie)⁶.

Définir la transition

On peut donc parler de transition stratégique américaine, définie comme recouvrant plusieurs réalités :

En premier lieu, l'administration Obama a fait le constat dès son arrivée aux commandes de l'entrée dans une nouvelle ère des relations internationales, caractérisée par le passage d'un système international unipolaire issu de la fin de la guerre froide et dominé par les États-Unis, à une nouvelle configuration évoluant vers la multipolarité, avec l'ascension de nouveaux pays « émergents » et le déclin relatif de la puissance américaine⁷. Cette transition vers une nouvelle ère nécessite une adaptation de l'ensemble de l'appareil de sécurité nationale des États-Unis, et en particulier du Pentagone (même si l'appareil militaire des États-Unis est moins affecté par ce déclin relatif que d'autres paramètres de la puissance américaine). En toile de fond de ce déclin relatif se trouve bien entendu la question de l'ascension de la Chine, facteur déterminant de la réorientation engagée à travers le pivot vers l'Asie⁸.

En second lieu, la transition s'applique également à l'Amérique à proprement parler, puisque l'élection d'Obama en 2008 a traduit aussi la volonté de tourner la page des années Bush et de mettre fin à une décennie de guerres en Irak et en Afghanistan, guerres considérées par la nouvelle équipe démocrate comme désastreuses pour le crédit des États-Unis au sens propre comme au sens figuré. Cet aspect de la transition stratégique a été encore évoqué par le président Obama lors de sa seconde prise de fonction en janvier 2013, quand il a rappelé « *qu'une décennie de guerres prend fin* ».

En troisième lieu, la transition stratégique s'exprime également par une transition budgétaire majeure pour le DoD. Comme l'illustre le feuilleton politico-administratif mettant en scène le Congrès et la Maison-Blanche en cours depuis 2011, le dossier de la dette et du déficit au niveau fédéral mobilise l'ensemble des acteurs de Washington et tend à faire du Pentagone un personnage secondaire de cette saga. La situation politico-administrative tendue combinée d'une part à une reprise économique que l'on peut poliment qualifier de « molle » et d'autre part à des sorties de guerres coûteuses rassemble toutes les conditions de l'amorce d'un important cycle de décroissance des dépenses de défense, démarré en 2011. L'interférence de la séquestration dans la gestion de cette phase délicate tend davantage à amplifier les difficultés auxquelles sont confrontés les décideurs du DoD et à faire craindre pour sa capacité à opérer les changements nécessaires à la fois au maintien de sa puissance militaire et à la mise en œuvre des changements requis par la DSG.

En dernier lieu, et par définition pourrait-on dire, cette transition devrait mener à un nouvel état stratégique, qui sera défini autant par les conséquences des choix faits aujourd'hui que par l'évolution de la

⁶ Maya KANDEL, « Défense américaine, entre défis extérieurs et contraintes intérieures », *Revue Défense Nationale*, mai 2013.

⁷ National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, décembre 2012 ; Robert ART, Peter FEAVER, Richard FONTAINE, Kristin LORD, Anne-Marie SLAUGHTER, *America's Path : Grand Strategy for the Next Administration*, CNAS, mai 2012.

⁸ Christopher LAYNE, "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana", *International Studies Quarterly*, n° 56, 2012, p. 203-213. Stimson Center, *A New Defense Strategy for a New Era: Military Superiority, Agility and Efficiency – A Summary of the Findings of the Defense Advisory Committee*, novembre 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

situation internationale et l'apparition d'éventuels « cygnes noirs ». C'est d'autant plus vrai que la situation actuelle est largement influencée aussi par le sentiment, à Washington, de pouvoir « faire une pause », face à l'absence d'une menace existentielle.

Analyse internationale et contraintes intérieures

La directive stratégique de janvier 2012 traduisait d'abord l'analyse de l'administration démocrate et du président Obama de l'évolution du contexte international, avec le déplacement du centre de gravité du monde vers l'Asie. Le « rééquilibrage » (*rebalancing*, terme préféré par le Pentagone, alors que le département d'État et le président Obama préfèrent le terme de pivot) vers l'Asie, propos principal de la DSG 2012, devrait donc se poursuivre⁹. Il exprime en effet les préférences de cette administration, mises en avant dès 2009 par le président Obama lui-même (« l'Amérique nation du Pacifique »¹⁰). Par ailleurs, le pivot vers l'Asie a l'avantage de faire l'objet d'un large consensus bipartisan, une denrée rare à Washington par les temps qui courent.

Les officiels américains s'accordent pour dire que la Chine ne sera pas une menace militaire directe pour les États-Unis avant quatre ou cinq décennies et qu'à court terme, la priorité numéro un demeure le contre-terrorisme¹¹. Dans cette optique, le pivot doit, avant toute chose, traduire le réinvestissement américain en Asie, au sein des enceintes multilatérales régionales (*East Asian Summit*, ASEAN), auprès de ses alliés traditionnels (Japon, Australie, Corée du Sud) ou renouvelés (Philippines), et par quelques gestes symboliques (2500 *Marines* à Darwin) ; c'est ce qui explique que le département d'État ait été dès 2009 aux avant-postes de sa mise en œuvre¹².

Autre élément essentiel, l'annonce, toujours dans la DSG 2012, de la fin des grandes opérations terrestres type *nation-building* et son corollaire, le choix d'une stratégie d'empreinte légère (*light footprint*), reposant sur l'emploi privilégié des forces spéciales, du renseignement et des frappes de drones¹³. Ces éléments ont en effet l'avantage de se dérouler loin du regard des médias et donc de l'opinion, ce qui permet également limiter les interférences et prises de positions publiques venant du Congrès¹⁴, aspect décisif pour Obama en ces temps de polarisation maximale. Ces points illustrent également le corollaire (voire le préalable indispensable) du pivot vers l'Asie : près de vingt-cinq ans après la fin de la guerre froide, l'accélération du

⁹ Catherine DALE, Pat TOWELL, *In brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance*, Congressional Research Service, janvier 2012.

¹⁰ Justin VAÏSSE, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012 ; Martin S. INDYK, Kenneth G. LIEBERTHAL, Michael E. O'HANLON, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2012; Mark MAZZETTI, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013; Daniel KLADMAN, *Kill or Capture – The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012; David E. SANGER, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, Crown Publishers, 2012.

¹¹ Le contre-terrorisme est la première priorité pour l'emploi des forces armées américaines selon la nouvelle directive stratégique (voir DSG 2012 p. 4). La Chine est la priorité de long terme.

¹² Hillary CLINTON, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, novembre 2011. Michèle FLORNOY, Janine DAVIDSON, "Obama's New Global Posture", *Foreign Affairs*, juillet/août 2012. Sur le pivot, voir aussi Corentin BRUSTLEIN, « La nouvelle posture militaire américaine en Asie », *Politique étrangère*, 2013 :2, p. 53-65.

¹³ Fernando M. LUJAN, *Light Footprints: The Future of American Military Intervention*, CNAS report, mars 2013. Linda ROBINSON, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report No 66, avril 2013. Jim THOMAS, Chris DOUGHERTY, *Beyond the Ramparts: The Future of US Special Operation Forces*, CSBA Report, 2013. Randall A. BLAKE, *The Next Chapter of Global Terrorism – New Realities Transcending Old 9/11 Paradigms*, Brookings Institution Report, December 2012. Micah ZENKO, *Reforming U.S. Drone Strike Policy*, Council on Foreign Relations, Special Report No 65, janvier 2013.

¹⁴ Les concertations « sous le radar » (à l'abri du regard des médias) entre Congrès et administration se passant beaucoup mieux.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

désengagement du continent européen. Ces retraits répondent aux préoccupations d'une population américaine fatiguée des guerres et de leur coût¹⁵.

Enfin il faut souligner dans la DSG 2012 l'insistance sur les partenariats et le transfert d'une partie du fardeau sécuritaire sur les alliés, que ce soit pour des opérations en particulier – à l'image du *leading from behind* américain en Libye, ou pour les dépenses de défense en général – voir les renégociations en cours en Asie avec le Japon et la Corée du Sud notamment, ou encore le retrait des deux brigades d'Europe. Les références sont nombreuses à la « doctrine Nixon », qui déjà avait mis ces éléments en avant dans un contexte comparable pour l'Amérique au début des années 1970 – fin de la guerre du Vietnam, opinion et Congrès réticents, difficultés budgétaires¹⁶. L'ensemble de ces nouvelles modalités a cependant toujours pour objectif ultime de maintenir la prééminence des États-Unis sur la scène internationale (ou de « soutenir le leadership global des États-Unis » comme le rappelle le titre de la DSG 2012)¹⁷.

Mais la directive stratégique était aussi une stratégie répondant des contraintes intérieures, et d'abord à un budget, ou plutôt à une révision de la contrainte budgétaire¹⁸. La revue stratégique qui a produit le document, et dans laquelle le président s'est impliqué de manière significative et même inhabituelle, a été lancée en septembre 2011, juste après la crise fiscale de l'été 2011 autour du relèvement du plafond de la dette (que les républicains refusaient en l'absence d'engagements sur une réduction du déficit). Cette crise, rappelons-le, a été résolue par le vote du *Budget Control Act* d'août 2011, incluant 487 milliards de dollars de baisse sur le budget du département de la Défense, et potentiellement jusqu'à 1000 milliards de dollars de réduction sur dix ans avec l'entrée en vigueur de la séquestration.

En général, la meilleure garantie contre toute atteinte au budget du Pentagone se trouve au Congrès, chez les nombreux parlementaires directement intéressés par les installations et/ou les programmes du Pentagone dans leur district et auprès de leurs électeurs – ce qu'on appelle le complexe militaro-industrialo-parlementaire¹⁹. Parmi eux, les républicains sont prépondérants, pour des raisons à la fois idéologiques et culturelles, un fait renforcé depuis la présidence Reagan, qui avait redéfini les deux piliers du parti républicain : impôts faibles, dépenses militaires fortes. Or cette fois les choses se passent différemment, dans une évolution que l'on peut qualifier d'historique pour le parti républicain²⁰. En effet, la pression sur le budget du Pentagone est venue (indirectement) des républicains de la Chambre : en reprenant la majorité suite aux élections de mi-mandat (*midterms*) de novembre 2010, ils ont en effet réussi à imposer à Washington un agenda politique centré sur les questions budgétaires et fiscales. Les démocrates ont alors exigé et obtenu (pendant les négociations de l'été 2011) que la défense soit mise à

¹⁵ Dina SMELTZ, *Foreign Policy in the New Millenium: Results of the 2012 Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, septembre 2012.

¹⁶ Andrew KREPINEVICH, Simon CHIN, Todd HARRISON, *Strategy in Austerity*, CSBA Report, 2012. Lawrence KORB, Laura CONLEY, Alex ROTHMAN, *A Return To Responsibility: What President Obama and Congress Can Learn About Defense Budgets from Past Presidents*, Center for American Progress Report, 2011. Michael O'HANLON, *A Moderate Plan for Additional Defense Cuts*, Brookings Policy Paper, n° 30, janvier 2013.

¹⁷ Voir aussi à ce sujet: David W. BARNO, Nora BENSANEL, Matthew IRVINE and Travis SHARP, *Sustainable Pre-eminence: Reforming the U.S. Military at a Time of Strategic Change*, CNAS Report, mai 2012.

¹⁸ Kevin MARSH, "Managing Relative Decline: A Neoclassical Realist Analysis of the 2012 US Defense Strategic Guidance", *Contemporary Security Policy*, vol. 33, n° 3, décembre 2012, p. 487-511.

¹⁹ Maya KANDEL, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis*, Cahier de l'IRSEM, n° 15, Paris, IRSEM, 2012, p. 29-33 : <http://www.defense.gouv.fr/irsem/page-d-accueil/vient-de-paraitre/cahier-de-l-irsem-n-15-2012-le-congres-acteur-essentiel-de-la-politique-etrangere-et-de-defense-des-etats-unis>

²⁰ Justin LOGAN, Mackubin Thomas OWENS, John M. SCHUESSLER, "Hard Line: The Republican Party and US Foreign Policy since World War II", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 35, n° 2, p. 271-281, avril 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

contribution au même titre que les autres postes budgétaires, avec une parité entre économies à réaliser sur les dépenses militaires et sur les autres dépenses publiques²¹.

Plus largement, il faut souligner que les derniers cycles électoraux ont entraîné un renouvellement très important des membres du Congrès américain. Les élections de 2010 et 2012 ont produit un nombre record de nouveaux élus (20% de la Chambre, 15% du Sénat, renouvelé seulement par tiers tous les deux ans)²². Près des trois-quarts des membres actuels du Congrès ne siégeaient pas en 2001. Le renouvellement est également très marqué au niveau des commissions : la moitié des membres actuels des commissions des forces armées, à la Chambre comme au Sénat, ont rejoint cette commission depuis 2011 ; par rapport à 2001, le renouvellement est de 80% (et les tendances sont les mêmes concernant les commissions des affaires étrangères)²³. S'agissant d'affaires aussi complexes que les relations internationales et la défense, ce manque d'expérience se traduit nécessairement par un défaut d'expertise (et un manque d'intérêt) des élus, d'autant plus dommageable face à la complexité des ajustements en cours, notamment pour cette énorme machine qu'est le Pentagone.

Obama a réaffirmé avec force lors de sa seconde prise de fonction (discours du 21 janvier 2013) qu'il défendrait les dépenses sociales. Chez les républicains, qui ne contrôlent après tout qu'une moitié d'une moitié du pouvoir, de plus en plus de conservateurs fiscaux ont décidé d'embrasser la séquestration, y compris donc les coupes sur la défense, faute de mieux, pour lutter contre l'augmentation des dépenses de l'État. On voit d'ailleurs, dans ce domaine comme dans d'autres (la Syrie par exemple), des alliances de circonstance entre les plus conservateurs des républicains, en particulier les partisans isolationnistes de Ron Paul et maintenant de son fils, le sénateur Rand Paul²⁴, et les plus libéraux des démocrates, hostiles à la militarisation de la politique extérieure américaine héritée de Bush mais déjà présente depuis la présidence Clinton dans les années 1990.

L'analyse du vote ayant mené à la loi du 1^{er} janvier 2013 visant à éviter la falaise fiscale (*American Tax Payer Relief Act*) tend à indiquer que les plus conservateurs et les plus intransigeants des républicains représenteraient près des deux-tiers du groupe républicain à la Chambre²⁵. Il faut bien comprendre que le problème primordial pour eux n'est pas tant la taille du déficit que la taille du budget fédéral, c'est-à-dire de l'État. Or la séquestration contient aussi des coupes sur les dépenses sociales, que ce groupe vise en priorité (son objectif, d'inspiration libertarienne, est de diminuer le poids de l'État dans l'économie et la société américaines)²⁶. Cette position est dominante au sein du *House Republican Study Committee*²⁷, fief des Tea Party et fraction majoritaire du groupe républicain à la Chambre : on y trouve une coalition

²¹ Andrew RUDALEVIGE, « Obama et le Congrès : un chantier inachevé », in Olivier RICHOMME et Vincent MICHELOT, *Le bilan d'Obama*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 289-316. Voir aussi Maya KANDEL, « Obama et la politique étrangère américaine », *Revue ESPRIT*, mars-avril 2011.

²² Jennifer MANNING, *Membership of the 113th Congress: A Profile*, Congressional Research Service, juillet 2013.

²³ Gary SCHMITT, Dan FATA, « Congress' innocence abroad », *Politico*, 17 septembre 2013.

²⁴ Walter Russell MEAD, « The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism », *Foreign Affairs*, mars/avril 2011.

²⁵ Mindy R. LEVIT (dir.), *The "Fiscal Cliff" and the American Taxpayer Relief Act of 2012*, Congressional Research Service, 2013.

²⁶ Thomas E. MANN, Norman J. ORNSTEIN, « Finding the Common Good in an Era of Dysfunctional Governance », *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 142(2), printemps 2013, p. 15-24. Par ailleurs, les États-Unis semblent entrer dans une nouvelle phase d'un Congrès réinvestissant certaines de ses prérogatives, phases cycliques historiques que l'on observe tout au long de l'histoire américaine. Là-dessus, voir Maya KANDEL, *Le Congrès, acteur essentiel...*, op. cit., p. 8, et Charles-Phillipe DAVID, Louis BALTHAZAR, Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 250.

²⁷ Tim ALBERTA, « The Cabal That Quietly Took Over the House », *National Journal*, 23 mai 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

d'extrémistes prêts à faire sauter les États-Unis (et le système financier mondial) du haut de la « falaise fiscale », et, plus prosaïquement mais plus important aussi peut-être, menace permanente sur le *leadership* actuel, en particulier le *Speaker* John Boehner, qui en semble prisonnier (son poste en dépend en tout cas)²⁸. Surtout, la division des deux chambres du Congrès et la polarisation politique (sans précédent depuis le XIX^e siècle) ont provoqué un blocage de l'institution, qui complique les décisions difficiles rendues indispensables par la transition en cours²⁹.

Problématique de l'étude

La période actuelle est donc caractérisée par l'influence déterminante des facteurs intérieurs sur la stratégie internationale et la politique de défense des États-Unis, en particulier sur les choix et la gestion budgétaires et capacitaires du Pentagone, et sur les choix et les formes d'interventions militaires privilégiées. Le choix de la non-intervention en Syrie, de même que la diplomatie à l'égard de l'Iran (qui a conduit pour l'instant à la signature d'un accord intérimaire de six mois sur le dossier nucléaire) en sont par ailleurs d'autres illustrations.

Cette influence se traduit par :

- Un apparent retrait américain, qui répond au sentiment dominant de réticence du public américain et à l'accent mis sur les questions budgétaires (réduire le coût des interventions extérieures) mais traduit aussi l'effort de redéfinition du leadership américain par Obama. Cet effort s'est traduit par la définition de nouvelles modalités pour les engagements militaires américains dans le monde, avec en particulier l'accent sur des armes plus discrètes, le choix d'un nouveau format « d'empreinte légère » et l'élaboration d'une forme inédite de participation américaine à une opération de l'OTAN par le « *leadership from behind* » (leadership en retrait). C'est l'objet de l'article de Maya Kandel sur « L'évolution des engagements militaires américains sous Obama »
- Une situation budgétaire tendue qui paradoxalement, agit simultanément comme un moteur et comme un frein à la mise en œuvre de la transition stratégique. La micro-gestion budgétaire forcée par le rapport de force législatif/exécutif sur l'enjeu du déficit fédéral fait perdre de vue que les bases d'une approche visant à encadrer les dimensions financières, industrielles et capacitaires de la phase de décroissance ont été jetées dès 2009-2010. L'examen attentif de celles-ci permet de mettre en lumière certaines priorités qui soutiennent le processus de transition stratégique à l'heure actuelle et de voir à quelles difficultés elles se heurtent. C'est l'objet de l'article de Aude-Emmanuelle Fleurant, intitulé « Budget et industrie : un nouveau cap dans la tourmente ».

²⁸ Aurélie GODET, « La crise idéologique du parti républicain », *IFRI Potomac Paper*, n°17, p. 1-43. Michael D. SHEAR, « Republicans are divided on proper role for US abroad », *The New York Times*, 14 mars 2013. Jim VANDEHEI, Mike ALLEN, « John Boehner's shrinking power », *Politico*, 27 mai 2013.

²⁹ Elizabeth DREW, « Obama and the Myth of Arm-Twisting », *The New York Review of Books*, 26 avril 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ Bibliographie

Livres et chapitres de livres

INDYK Martin S., Kenneth G. LIEBERTHAL, Michael E. O'HANLON, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2012.

KANDEL Maya, « Les États-Unis », in *Les Relations internationales*, sous la direction de Pierre HASSNER, Paris, La Documentation française, coll. « Les Notices », novembre 2012 (2^{ème} édition), p. 235-248.

KLAIDMAN Daniel, *Kill or Capture – The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012.

MAZZETTI Mark, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013.

RUDALEVIGE Andrew, « Obama et le Congrès : un chantier inachevé », in Olivier RICHOMME et Vincent MICHELOT, *Le bilan d'Obama*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 289-316.

SANGER David E., *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, Crown Publishers, 2012.

VÄISSE Justin, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012.

Revue

BRUSTLEIN Corentin, « La nouvelle posture militaire américaine en Asie », *Politique étrangère*, 2013 :2, p. 53-65.

CLINTON Hillary, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, novembre 2011.

DREW Elizabeth, "Obama and the Myth of Arm-Twisting", *The New York Review of Books*, 26 avril 2013.

FLOURNOY Michèle, DAVIDSON Janine, "Obama's New Global Posture", *Foreign Affairs*, juillet/août 2012.

KANDEL Maya, « Obama et la politique étrangère américaine », *Revue ESPRIT*, mars-avril 2011.

KANDEL Maya, « Défense américaine, entre défis extérieurs et contraintes intérieures », *Revue Défense Nationale*, mai 2013.

LAYNE Christopher, "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana", *International Studies Quarterly*, n° 56, 2012, p. 203-213.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

LOGAN Justin, OWENS Mackubin Thomas, SCHUESSLER John M., "Hard Line: The Republican Party and US Foreign Policy since World War II", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 35, n° 2, avril 2012, p. 271-281.

MANN Thomas E., ORNSTEIN Norman J., "Finding the Common Good in an Era of Dysfunctional Governance", *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 142(2), printemps 2013, p. 15-24.

MARSH Kevin, "Managing Relative Decline: A Neoclassical Realist Analysis of the 2012 US Defense Strategic Guidance", *Contemporary Security Policy*, vol. 33, n° 3, décembre 2012, p. 487-511.

MEAD Walter Russell, "The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism", *Foreign Affairs*, mars/avril 2011.

MICHELOT Vincent, « Entre paradoxes et continuité : une élection de crise », *Le Débat*, n° 173, 2013/1, p. 22-32.

Rapports (think tanks, centres universitaires)

ART Robert, FEAVER Peter, FONTAINE Richard, LORD Kristin, SLAUGHTER Anne-Marie, *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration*, CNAS Report, mai 2012.

BARNO David W., BENSACHEL Nora, IRVINE Matthew et SHARP Travis, *Sustainable Pre-eminence: Reforming the U.S. Military at a Time of Strategic Change*, CNAS Report, mai 2012.

BLAKE Randall A., *The Next Chapter of Global Terrorism – New Realities Transcending Old 9/11 Paradigms*, Brookings Institution Report, décembre 2012.

GODET Aurélie, « La crise idéologique du parti républicain », *IFRI Potomac Paper n° 17*, p. 1-43.

KANDEL Maya, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis*, Cahier de l'IRSEM n° 15, Paris, IRSEM, 2012.

KREPINEVICH Andrew, CHIN Simon, HARRISON Todd, *Strategy in Austerity*, CSBA Report, 2012.

KORB Lawrence, CONLEY Laura, ROTHMAN Alex, *A Return To Responsibility: What President Obama and Congress Can Learn About Defense Budgets from Past Presidents*, Center for American Progress Report, 2011.

LUJAN Fernando M., *Light Footprints : The Future of American Military Intervention*, CNAS report, mars 2013.

O'HANLON Michael, *A Moderate Plan for Additional Defense Cuts*, Brookings Policy Paper, n° 30, janvier 2013.

ROBINSON Linda, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report n° 66, avril 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

SMELTZ Dina, *Foreign Policy in the New Millenium: Results of the 2012 Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, septembre 2012.

Stimson Center, *A New Defense Strategy for a New Era: Military Superiority, Agility and Efficiency – A Summary of the Findings of the Defense Advisory Committee*, novembre 2012.

THOMAS Jim, DOUGHERTY Chris, *Beyond the Ramparts: The Future of US Special Operation Forces*, CSBA Report, 2013.

ZENKO Micah, *Reforming U.S. Drone Strike Policy*, Council on Foreign Relations, Special Report n°65, janvier 2013.

Sources primaires (institutionnelles)

DALE Catherine, TOWELL Pat, *In brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance*, Congressional Research Service, janvier 2012.

Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012.

LEVIT Mindy R. (dir.), *The "Fiscal Cliff" and the American Taxpayer Relief Act of 2012*, Congressional Research Service, janvier 2013.

National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, décembre 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ L'ÉVOLUTION DES ENGAGEMENTS MILITAIRES AMÉRICAINS SOUS OBAMA

Maya KANDEL

Chargée de recherche « États-Unis » à l'IRSEM et chercheuse associée à l'Université Paris 3 – Sorbonne Nouvelle (CREW)

« Tout se passe comme si, face au poids des contraintes politiques intérieures, ce président n'avait pu agir librement que dans l'ombre »³⁰.

Introduction

Barack Obama a été élu en 2008 sur la volonté du peuple américain de tourner la page des années Bush et de clore la période ouverte par les attentats du 11 septembre 2001. Celui qui avait caractérisé l'Irak de « *guerre stupide* » a rempli sa promesse de retirer tous les combattants américains du sol irakien, de même qu'il a tenu l'autre promesse de recentrer le combat en Afghanistan sur la guerre contre Al-Qaïda, tout en amorçant d'emblée un désengagement de ce deuxième théâtre d'opérations des forces militaires américaines. Obama avait promis au peuple américain de se concentrer sur le « *nation building at home* », le rétablissement de la santé économique de l'Amérique, frappée en 2008 par la pire récession depuis la crise de 1929.

Sa réélection est venue confirmer ces choix et le président démocrate pouvait ainsi déclarer lors de son second discours d'investiture : « *une décennie de guerres prend fin*³¹ ». Pour autant, cette déclaration se réfère explicitement au retrait d'Irak et au désengagement d'Afghanistan. Car l'Amérique est toujours en guerre, comme le rappellent tous les documents publiés par le département de la Défense américain, et cette guerre est toujours globale : le contre-terrorisme demeure la priorité numéro un pour l'emploi des forces armées américaines, comme le montre la dernière directive de défense publiée en janvier 2012.

Les interventions militaires américaines n'ont pas cessé sous Obama, mais elles sont devenues plus discrètes : recours croissant à des formes plus furtives d'interventions, comme les assassinats ciblés par drones armés et les raids des forces spéciales pour la lutte contre le terrorisme (Pakistan, Yémen, Somalie) ; développement de nouvelles cyberarmes comme le virus informatique mis au point pour attaquer et retarder le programme nucléaire iranien. En termes d'engagements militaires également, le choix est celui de la discrétion, avec l'accent mis sur le concept d'empreinte légère (*light footprint*), notamment en Afrique, qui s'appuie sur des forces spéciales américaines en nombre réduit, l'absence de grandes bases visibles et la collaboration avec les forces armées locales.

Ces nouvelles modalités des engagements militaires américains à l'extérieur ont été déterminées en grande partie sous l'influence de contraintes intérieures caractéristiques de la période actuelle aux États-Unis : une opinion publique fatiguée de la guerre et hostile à une nouvelle aventure militaire majeure, évolution

³⁰ Daniel KLAIDMAN, *Kill or Capture – The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012, p. 234.

³¹ White House, "Inaugural Address by President Barack Obama", 21 janvier 2013: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

reflétée fidèlement au Congrès ; et l'importance des contraintes financières en raison de la dette américaine et de la crise économique persistante³².

Elles illustrent également la reformulation du leadership américain sous Obama, une volonté exprimée très tôt par le candidat démocrate³³ en réaction aux conséquences désastreuses des choix de l'administration Bush : un leadership se voulant plus humble et plus discret bien que toujours appuyé sur la force militaire, comme le dira explicitement le conseiller anonyme du président à l'origine de la formule du « *leadership from behind* » à propos de la Libye³⁴. Un leadership également « plus intelligent », en référence au concept de « *smart power* » imaginé par le politologue Joseph Nye, visant à retrouver une combinaison plus équilibrée des différents instruments de l'action extérieure, concept largement mis en avant par la nouvelle administration démocrate en 2009³⁵. Le *smart power* fait explicitement référence, avec une pointe de nostalgie, à la « grande stratégie » du *containment* venue à bout de l'ennemi soviétique grâce aux forces et alliances militaires, aux atouts économiques et au pouvoir d'attraction de Washington. Mais le *smart power* « est avant tout une réaction à la "guerre globale contre la terreur" de Bush », comme le politologue Joseph Nye et le diplomate Richard Armitage, co-directeurs du rapport sur le *smart power* du *think tank* américain CSIS, l'expliquent en 2008 lors d'une audition au Sénat américain sur la mise en œuvre du *smart power*³⁶.

L'impression d'un désengagement américain du monde, en réaction aux excès du prédécesseur d'Obama, vaut en réalité surtout pour le Moyen-Orient (et pour l'Europe dans une certaine mesure), où, en rupture avec deux décennies d'activisme intense, le président Obama n'a eu de cesse d'éviter depuis 2009 tout nouvel engagement au sol et toute nouvelle responsabilité des États-Unis – retrait du Moyen-Orient qui est aussi la condition du pivot vers l'Asie, à moins que le pivot n'en soit que la justification positive. Quoi qu'il en soit, Obama a eu beau jeu de souligner les limites de l'influence américaine au Moyen-Orient³⁷ : les attermoissements de l'été 2013 autour de la ligne rouge franchie en Syrie sur l'utilisation des armes chimiques par le régime Assad, et les velléités avortées d'intervention américaine (et française) punitive, ont surtout montré l'absence d'options et les conclusions qui en ont été tirées à Washington, signe des leçons retenues d'Irak et en Afghanistan pendant la décennie 2000.

Ce sont aussi ces enseignements de la décennie 2000 qui ont guidé les choix du président Obama en matière d'engagement militaire extérieur. Ils expliquent en effet le choix de tactiques et de concepts opérationnels privilégiant la discrétion vis-à-vis de l'opinion et des médias américains, avec deux corollaires essentiels : moindre coût, moindre risque – car les pertes américaines demeurent l'un des critères essentiels à l'aune duquel la population américaine juge du bien-fondé de l'activisme international du pays. Les leçons des années 2000 se traduisent également par la volonté accrue de transférer une partie du fardeau sécuritaire sur les alliés de l'Amérique pour des opérations ne concernant pas les intérêts américains vitaux, par exemple en Libye, où l'invention d'un leadership plus discret avait des visées instrumentales claires : imposer aux Européens le *burden-sharing*, le partage du fardeau réclamé depuis

³² Sur ces points, voir aussi l'article introductif de cette étude.

³³ Barack OBAMA, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, juillet/août 2007.

³⁴ Ryan LIZZA, "The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama's foreign policy", *The New Yorker*, 2 mai 2011. Voir également la partie sur la Libye sur ce point.

³⁵ Joseph S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004. Joseph S. NYE, "Get Smart: Combining Hard and Soft Power", *Foreign Affairs*, juillet/août 2009. Voir aussi Elizabeth DICKINSON, "Brainier Brawn: A Brief History of Smart Power", *Foreign Policy*, mai juin 2010.

³⁶ "Implementing smart power: setting an agenda for national security reform", *Hearing of the Senate Foreign Relations Committee*, 24 avril 2008. Nye et Armitage témoignent devant les sénateurs sur les résultats de la Commission sur le *smart power* du CSIS. Voir aussi : Richard ARMITAGE, Joseph S. NYE Jr., *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS, 2007.

³⁷ Voir notamment son discours à l'Assemblée générale de l'ONU le 24 septembre 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

longtemps par Washington. L'ensemble de ces évolutions est guidé par le seul principe directeur apparent des deux mandats Obama à l'international (et possible héritage de cette administration même si seule l'Histoire le dira) : le pivot de l'ensemble de la politique extérieure américaine vers l'Asie.

1. La fin des grandes opérations terrestres

« *Je ne m'oppose pas à toutes les guerres, je m'oppose aux guerres stupides*³⁸ » : cette déclaration de Barack Obama dans un discours de 2002 va jouer un rôle fondamental dans sa carrière politique. Au-delà de son talent rhétorique, c'est bien son opposition à la guerre en Irak qui le distingue de Hillary Clinton en 2008, dans une bataille des primaires démocrates particulièrement serrée. Il est alors en phase avec une opinion américaine fatiguée de la guerre et où le sentiment isolationniste n'a jamais été aussi élevé depuis un demi-siècle³⁹. Plus encore, alors que les États-Unis sont frappés par la récession la plus grave depuis la crise de 1929, Obama déclare d'emblée qu'il est temps pour le gouvernement de se concentrer sur le « *nation building at home* », la reconstruction à la maison : relance économique et lutte contre le chômage vont donc être les deux priorités à Washington.

Irak : un retrait hérité

Le retrait d'Irak est donc avant tout une promesse de campagne pour Obama, qui découle d'un constat d'échec. Pour la majorité des membres de la nouvelle équipe de politique étrangère, il s'agit de la pire erreur stratégique de l'histoire américaine, en raison de son coût d'abord, désastreux pour le crédit de l'Amérique au sens propre comme au figuré, mais aussi de ses conséquences : cadeau à l'Iran, cadeau à Al-Qaïda qui compense largement sur le théâtre irakien ce qu'elle a perdu en Afghanistan.

Le retrait d'Irak s'impose donc comme l'une des premières priorités de la nouvelle administration Obama, et il sera effectif en moins de deux ans. Mais en réalité, il a été négocié par l'administration de George W. Bush dans ses derniers mois : ses modalités sont établies par l'accord SOFA (*Status of Force Agreement*) signé en décembre 2008. Il est achevé fin 2011 : de 170 000 soldats au plus fort du *surge*⁴⁰, il ne reste plus aucune unité combattante américaine en Irak au 1^{er} janvier 2012.

C'est un retrait plus prudent et lent qu'annoncé pendant la campagne, mais surtout c'est un retrait complet, alors que le Pentagone avait souhaité qu'environ 15 à 20 000 soldats américains demeurent sur place. Mais la Maison Blanche échoue à obtenir du gouvernement irakien l'immunité juridique pour ses troupes (immunité que Bush n'avait pas négociée en 2008), échec dû en partie au peu de temps et d'énergie mis à cet effort puisque la négociation n'est entamée qu'en août 2011, quelques mois à peine avant l'échéance de l'accord de 2008. Le retrait sera donc complet⁴¹. Il sera d'ailleurs vivement critiqué comme tel par certains républicains du Congrès, le sénateur John McCain en tête, qui y voit une remise en question de tout ce qui a été « gagné » en Irak. Ce sera l'occasion d'un affrontement avec le secrétaire à la

³⁸ Justin VAÏSSE, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 66

³⁹ Dina SMELTZ, *Foreign Policy in the New Millenium: Results of the 2012 Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, septembre 2012 :

http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/2012_CCS_Report.pdf

⁴⁰ Montée en force rapide des effectifs, qui passent de 120 000 à 170 000 en quelques mois. Voir Stéphane TAILLAT « Les stratégies américaines en Irak et en Afghanistan », *Annuaire français des relations internationales*, juin 2013.

⁴¹ Entretien de l'auteur avec des officiels et experts américains à Washington, décembre 2011 et avril 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Défense Leon Panetta pendant une audition mouvementée de la commission des forces armées du Sénat en novembre 2011⁴². Mais la décision est approuvée par 75% des Américains, dont 79% des électeurs dits « indépendants » (qui ne s'identifient ni aux démocrates ni aux républicains) – or ces derniers sont des électeurs-clés à la veille d'une nouvelle année de campagne (2012)⁴³. Et l'Irak disparaît du radar médiatique américain.

Mais ce retrait n'est complet que s'agissant des troupes combattantes : les Américains ne quittent pas pour autant l'Irak, puisque Bagdad demeure le plus grand poste d'ambassade et le second poste le plus important de la CIA. Surtout, de nombreux militaires américains restent comme formateurs de l'armée irakienne (forces spéciales ou troupes dans le cadre de la mission de l'OTAN sur place) ; et les mercenaires américains sont également nombreux (beaucoup d'anciens militaires américains employés par des sociétés militaires privées). Au total, après le retrait « complet », 20 000 Américains restent en Irak après le 1^{er} janvier 2012⁴⁴.

Par ailleurs, l'administration Obama remédie à l'absence d'unités combattantes par un renforcement du dispositif régional de sécurité dans la région, appuyé sur CENTCOM (commandement régional pour le Moyen-Orient et la région Afghanistan-Pakistan) : réseau de bases du Golfe, travaux d'agrandissement au Qatar et à Bahreïn, mais aussi sur la base de Djibouti dont il sera question plus loin ; base secrète de la CIA en Arabie Saoudite pour les drones de surveillance (et armés). Au-delà, les Américains installent en Jordanie un centre de formation des forces spéciales qui entraîne les forces de tous les alliés arabes de Washington (centre également ouvert aux sociétés militaires privées et même à des armées extérieures à la région comme l'armée chinoise). Enfin, Washington renforce également son dispositif anti-missile en Israël (Neguev), dispositif connecté à celui du Golfe lui-même développé sous partenariat OTAN et connecté au système européen⁴⁵.

Afghanistan : un retrait anticipé

Autant la guerre en Irak était pour Obama une « guerre choisie » (sous-entendu « inutile »), autant l'Afghanistan est pour le président démocrate une guerre nécessaire, la « guerre oubliée » de Bush. Le président démocrate redéfinit en effet la « guerre globale contre la terreur » en guerre contre Al-Qaïda : la rupture majeure avec l'équipe précédente tient dans cette limitation du contre-terrorisme aux acteurs non-étatiques, avec son corollaire : l'abandon du *nation-building*. Mais il faut bien comprendre qu'au début de son premier mandat, Barack Obama, politique inexpérimenté dont les seules responsabilités au niveau national (c'est-à-dire fédéral) avant son élection ont été un mandat inachevé au Sénat, ne peut se permettre de paraître « faible » sur les questions de sécurité nationale, reproche traditionnel des républicains aux démocrates. Le vice-président de Bush, Dick Cheney, n'a d'ailleurs pas perdu de temps pour critiquer le nouveau président sur ce point : dès mai 2009, il l'accuse de brader la sécurité de ses compatriotes au nom des principes libéraux lorsque Obama rend publics les mémos sur la torture pratiquée par la CIA sous son prédécesseur.

⁴² Senate Armed Services Committee Hearing, “Security Issues Relating to Iraq”, 15 novembre 2011 : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg74867/html/CHRG-112shrg74867.htm>

⁴³ Pew Research Center, “Iraq and Public Opinion: The Troops Come Home”, 14 décembre 2011 : <http://www.pewresearch.org/2011/12/14/iraq-and-public-opinion-the-troops-come-home/>

⁴⁴ James DENSELOW, “The US departure from Iraq is an illusion”, *The Guardian*, 25 octobre 2011

⁴⁵ Colonel Michel GOYA, Roos HAASNOOT, “The retreat of American troops from Iraq and its consequences”, *IRSEM Working Paper*, 19 février 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Obama lance donc dès sa prise de fonction une grande « revue » de la guerre en Afghanistan, qui sera brouillonne et marquée par les fuites et les divisions. Pour Obama, l'objectif est avant tout de redéfinir le combat : il ne s'agit plus de transformer l'État afghan en démocratie à l'occidentale, ni même de vaincre les djihadistes et leurs alliés, mais d'empêcher les talibans de reprendre le pouvoir à Kaboul et de pouvoir fournir un sanctuaire à Al-Qaïda, et donc « dégrader » suffisamment leurs capacités afin qu'ils soient « gérables » par les forces armées afghanes que les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN sont en train de former. Une ambition stratégique à la baisse (« *Deny, disrupt, degrade* »⁴⁶), qualifiée par les commentateurs américains de « *suffisante pour l'Afghanistan* », « *Afghan good enough* ». Ce ne sera pas la dernière fois que les objectifs en Afghanistan seront revus à la baisse par l'administration Obama.

Or des débats féroces opposent en 2009 à Washington les tenants de la contre-insurrection ou COIN, les généraux David Petraeus et Stanley McChrystal⁴⁷ en tête, soutenus par Gates et Hillary Clinton, aux partisans du contre-terrorisme menés par le vice-président Joe Biden⁴⁸. Dans un premier temps, face au casse-tête pakistanais et surtout à la pression de ses militaires, Obama semble choisir une voie moyenne parmi les différentes options présentées : augmentation des effectifs américains et choix officiel de la contre-insurrection, tout en annonçant un retrait des forces militaires (américaines et alliées) pour 2014. Obama avait en effet estimé dès le début qu'il disposait d'une fenêtre de deux ans vis-à-vis de son opinion publique – au-delà, les Américains perdraient tout appétit pour la « longue guerre ». Aussi, dans son discours à l'Académie militaire de West Point le 1^{er} décembre 2009, le président Obama annonce simultanément une augmentation du nombre de troupes en Afghanistan, et le début du retrait en juillet 2011. C'est également là qu'il ajoute : « *le pays dans lequel je veux vraiment faire du nation building, c'est le nôtre*⁴⁹ ».

Dès 2011, des négociations sont ouvertes avec les talibans, nouveau renoncement par rapport à l'objectif initial de les empêcher de reprendre le pouvoir à Kaboul : leur poids local est trop important pour qu'ils puissent être ignorés par des Américains désormais désireux de quitter le pays à la date annoncée, sans que la situation ne dégénère trop rapidement après leur départ. Et le 22 juin 2011, toujours à West Point, Obama peut annoncer le début du retrait d'Afghanistan – moins de deux mois après la mort d'Oussama Ben Laden tué par un raid des forces spéciales au Pakistan. Comme l'expliquera le journaliste Bob Woodward, le président, inexpérimenté en début de mandat, sans expérience ni crédibilité militaire et contesté d'emblée sur la politique étrangère par les républicains du Congrès, « *devait faire un surge de 18 mois pour prouver que cela ne pouvait pas marcher*⁵⁰ ». Mais il est clair que son objectif principal est demeuré de limiter les pertes quitte à revoir les objectifs à la baisse, en ayant d'emblée et constamment un œil sur la sortie.

Si la page de Bush est tournée, c'est donc dans cette réduction visible et rapide de la présence militaire américaine sur les deux principaux théâtres de la guerre contre le terrorisme des années 2000. L'objectif est d'ailleurs érigé en nouveau dogme dans la nouvelle directive stratégique de défense publiée en janvier

⁴⁶ Voir « President Obama's final orders for Afghanistan, Pakistan Strategy or terms sheet; document SECRET/NOFORN » du 29 novembre 2009, reproduit dans Bob WOODWARD, *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010, p. 385-390.

⁴⁷ Le général McChrystal, commandant des forces spéciales en Irak et donc auréolé de la « victoire » du *surge* irakien a été choisi par Obama pour remplacer le général McKiernan, relevé début 2009

⁴⁸ Entretiens de l'auteur à Washington, 2011-2012.

⁴⁹ Justin VAISSE, *Barack Obama et sa politique...*, op. cit., p. 74.

⁵⁰ Bob WOODWARD, *Obama's Wars*, op. cit., p. 338. La version de Woodward est contestée par Michael O'Hanlon de la Brookings. Entretien de l'auteur avec O'Hanlon, mai 2011. Voir aussi Martin S. INDYK, Kenneth G. LIEBERTHAL, Michael E. O'HANLON, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2012, p. 88. Cependant, la version de Woodward semble, sur ce point au moins, plus convaincante.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

2012, qui annonce que la fin des « *grandes opérations terrestres de stabilisation et de nation building*⁵¹ ». Mais l'Amérique de Barack Obama n'a pas pour autant cessé de faire la guerre ; elle la fait simplement d'une autre manière.

2. Nouvelles modalités : tactiques furtives et guerres discrètes

En réalité, si les ruptures sont nombreuses, et pour certaines importantes, les continuités sont également fortes entre Obama et son prédécesseur républicain, à tel point que plusieurs experts de la Brookings Institution à Washington diront qu'Obama « *a été plus efficace que Bush sur l'agenda de Bush*⁵² ».

Avec Obama, l'Amérique renoue avec l'approche indirecte, dont le concept n'est pas nouveau puisque l'on considère que sa première théorisation a été proposée en 1941 par l'historien britannique Liddell Hart⁵³. L'objectif doit permettre de contrebalancer le désengagement militaire des théâtres irakien et afghan, tout en poursuivant les objectifs stratégiques affichés de manière moins visible pour les opinions américaine et mondiale et à moindre coût.

Le président des drones

Le choix des assassinats ciblés

L'administration Bush avait posé les fondations d'une guerre parallèle, reposant en particulier sur l'emploi des forces spéciales et des drones armés, tout en menant les opérations terrestres massives en Irak et Afghanistan. Obama, qui hérite de ces nouvelles armes et d'un commandement des forces spéciales aux ressources humaines et financières décuplées, va voir là une alternative à ces guerres trop coûteuses et aux résultats peu convaincants, non seulement en Afghanistan, mais également sur trois autres théâtres (principalement), où les États-Unis ne sont pas officiellement en guerre : Pakistan (indissociable de la guerre en Afghanistan), mais aussi Yémen et Somalie.

Cette évolution est liée à la redéfinition stratégique opérée par l'équipe Obama avec le recentrage de la lutte sur Al-Qaïda. Cette redéfinition suppose un usage plus sélectif de la force et va donner lieu à une augmentation sans précédent des assassinats ciblés (*targeted killings*), qui deviennent la principale tactique de la lutte des États-Unis contre Al-Qaïda⁵⁴. Deux postulats sous-tendent ce choix. Le premier, c'est que cette guerre globale à la terreur est là pour durer, peut-être indéfiniment ; or, alors qu'Obama va échouer à fermer Guantanamo face à l'opposition du Congrès⁵⁵, il paraît parfois plus simple d'éliminer les terroristes plutôt que de les capturer⁵⁶. Le second élément déterminant est lié à la fois à la personnalité du président

⁵¹ « *US forces will no longer be sized to conduct large-scale, prolonged stability operations* » : Department of Defense, « *Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense* », janvier 2012, p. 6.

⁵² Martin S. INDYK, Kenneth G. LIEBERTHAL, Michael E. O'HANLON, *Bending History...*, *op. cit.*, p. 260. Entretien à Washington, avril 2012.

⁵³ Liddell HART, *Strategy of the Indirect Approach*, Londres, Faber and Faber Limited, 1941. Voir aussi à ce sujet Scott MORRISON, « *Redefining the Indirect Approach, Defining Special Operations Forces (SOF) Power, and the Global Networking of SOF* », PRISM vol. 4, n° 3, Washington, NDU Review, septembre 2013.

⁵⁴ Stéphane TAILLAT, « *Drones-tueurs et éliminations ciblées : le contre-terrorisme américain dans la lutte contre Al-Qaïda et ses affiliés (Pakistan, Yémen, Somalie)* », Focus Stratégique, IFRI, à paraître en octobre 2013.

⁵⁵ Maya KANDEL, « *Guantanamo : Obama a tenu parole, mais le Congrès en a décidé autrement* », *Huffington Post*, 23 avril 2013 : http://www.huffingtonpost.fr/maya-kandel/guantanamo-barack-obama_b_3130344.html

⁵⁶ Dialectique symbolisée par le titre de l'ouvrage du journaliste Daniel KLAIDMAN, *Kill or Capture...*, *op. cit.* Bien sûr, les choses ne sont pas aussi simples, mais Klaidman démontre dans son ouvrage que, à certaines occasions au moins, le choix s'est en effet posé en ces termes. Autre déterminant important de cette évolution, la CIA aurait craint les poursuites après la révélation de son programme de détention et interrogation musclée suite à un rapport interne de 2004 et à la loi contre la torture votée par le Congrès en 2005).

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

et au poids des contraintes intérieures auxquelles il doit faire face : d'emblée, Obama se trouve très à l'aise avec tout le pan secret des guerres en cours ; surtout, il s'entend très bien à la fois avec son premier directeur de la CIA, Leon Panetta, et avec John Brennan, son conseiller anti-terroriste au Conseil de sécurité nationale (NSC) à la Maison Blanche, qui deviendra le symbole de la politique des assassinats ciblés. C'est lui qui va organiser et centraliser la politique des assassinats ciblés au cœur de la Maison Blanche.

Au-delà bien sûr, ces choix répondent parfaitement à la ligne de conduite que s'est fixée B. Obama : réduire les coûts financiers et politiques des interventions militaires américaines, sans rien céder sur la sécurité des Américains pour se prémunir de toute attaque politique à l'intérieur. On notera d'ailleurs que pendant la campagne 2012, Obama invoquera à plusieurs reprises les frappes de drones pour prouver sa fermeté et démontrer qu'il n'a rien de la « faible colombe » que s'efforcent de décrire ses adversaires républicains.

C'est donc une appropriation de l'héritage de Bush, mais avec une « touche Obama » qui cherche à donner un autre sens et surtout une nouvelle rigueur à la politique d'assassinats ciblés : on le voit dans l'embauche de juristes comme Harold Koh, et surtout dans la rationalisation du processus autour du NSC et surtout de Brennan. Il s'agit de normaliser l'utilisation des drones armés en encadrant au maximum leur utilisation dans un processus désormais codifié et fortement centralisé à la Maison Blanche, entre les mains du président⁵⁷.

Toujours est-il que, dès son arrivée, Obama va très fortement intensifier la campagne d'éliminations ciblées. La *New America Foundation* estime ainsi à 49 le nombre de frappes exécutées durant les deux mandats de Bush, et à 411 celles du président Obama (juillet 2013)⁵⁸. Sous son commandement, les frappes sont également étendues géographiquement, de la zone « AfPak » à la péninsule arabique et à l'Afrique (Yémen, Somalie).

Les raids des forces spéciales, pour arrêter ou tuer des terroristes recherchés, ont été également une tactique de choix sous Obama, mais ils restent pour l'essentiel difficiles à comptabiliser pour des raisons évidentes, à l'exception de certaines opérations emblématiques comme celle du 1^{er} mai 2011 qui a entraîné la mort d'Oussama Ben Laden (et en octobre 2013 les deux opérations simultanées en Libye et en Somalie).

Si la CIA est en première ligne s'agissant des frappes de drones, elle travaille de plus en plus étroitement avec le commandement des forces spéciales du département de la Défense. Par ailleurs, le DoD opère également ses propres frappes depuis le milieu de la décennie.

Une nouvelle armée ?

On peut presque parler de nouvelle armée, ou du moins d'un nouveau complexe mêlant armée et renseignement, qui en est venu à définir cette « *new American way of war* ». Mis en place progressivement sous Bush, avec l'implication très forte dès le début de son premier secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, cette nouvelle combinaison des forces mène une sorte de guerre parallèle dès la fin 2001. Mais alors que Bush et Rumsfeld la voyaient comme un complément des grandes opérations menées en Irak et Afghanistan, Obama va y voir une alternative à ces guerres trop coûteuses et aux résultats peu convaincants. Autre avantage, cette guerre parallèle et secrète permet de court-circuiter certaines contraintes démocratiques – même si Obama va systématiquement briefer les membres des commissions

Face aux risques associés désormais au fait d'arrêter et interroger les ennemis de l'Amérique, il devenait dès lors plus simple de les éliminer (c'est la thèse sous-jacente au livre de Mark Mazzetti, voir ci-dessous).

⁵⁷ JO BECKER et SCOTT SHANE, "Secret 'Kill List' Proves a Test of Obama's Principles and Will", *The New York Times*, 29 mai 2012.

⁵⁸ Données disponibles sur la page "The Year of the Drone" : <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

du renseignement du Congrès sur les assassinats ciblés opérés par la CIA (les faits sont moins clairs s'agissant du Pentagone).

Rumsfeld a joué un rôle déterminant dans cette évolution : il envisage d'emblée un nouveau type de guerre contre Al-Qaïda, envie la souplesse et les possibilités des hommes de la CIA qui, dès le lendemain du 11 septembre 2001, propose à Bush d'armer les drones Predator de missiles afin de pouvoir frapper rapidement dès repérage d'une cible. Mais Rumsfeld décide de développer non pas la CIA, qu'il ne peut contrôler hiérarchiquement, mais les forces spéciales, dont le commandement (JSOC) est alors relativement embryonnaire. Il va connaître un développement fulgurant sur la décennie 2000 : son budget va presque quintupler en moins de dix ans, tandis que le nombre de forces spéciales double⁵⁹. En parallèle, Rumsfeld développe également les capacités de renseignement du Pentagone.

Pour reprendre une expression de Mark Mazzetti, à l'origine de l'enquête la plus approfondie sur le sujet, la CIA et le Pentagone ont connu une évolution croisée pendant les années 2000 : la CIA se militarise, tandis que le Pentagone développe ses capacités de renseignement⁶⁰. S'agissant des assassinats ciblés, c'est d'abord exclusivement la CIA qui les opère depuis sa base de Langley en Virginie. Le Pentagone s'y mettra rapidement, dans un processus chaotique qui sera ensuite de plus en plus rationalisé, avec une répartition des rôles et une division du travail entre les acteurs, en fonction de la nature du théâtre (pays avec lequel Washington est officiellement en guerre ou non), mais aussi d'autres facteurs plus « humains » : ainsi dans certains cas, la CIA a de meilleurs rapports avec les autorités locales, dans d'autres cas il s'agit des militaires – or les drones n'ayant pas de capacité défensive, l'accord des autorités locales est le plus souvent nécessaire (sauf en l'absence d'autorité étatique sur un territoire).

OEF Philippines

On notera d'ailleurs que cette guerre est bien globale et ne se limite pas au Moyen-Orient puisqu'elle concerne de plus en plus l'Afrique, comme on le verra ci-dessous, mais également les Philippines. Les forces spéciales américaines étaient présentes dès avant 2001 pour aider le gouvernement philippin contre des groupes rebelles islamistes, dans une guerre civile localisée dans les archipels du sud des Philippines, où elle dure depuis les années 1960 (150 000 morts, 3 millions de déplacés). Cette opération est rebaptisée *Operation Enduring Freedom – Phillipines* (OEF-P) après 2001, c'est-à-dire qu'elle est intégrée à la guerre globale de Bush contre les terroristes islamistes où qu'ils soient.

Dès 2006, les drones armés sont utilisés aux Philippines, sous le contrôle du Pentagone⁶¹. Sur les îles de Mindanao et de l'archipel de Sulu, 600 militaires américains travaillent avec l'armée nationale philippine, sans avoir le droit de participer aux combats, mais en coopération serrée avec une armée « idéale » pour la coopération puisque les officiers philippins parlent anglais. Cette opération, considérée par les Américains comme un succès au vu du soutien de la population locale, est un laboratoire et symbole de l'empreinte légère, qui va devenir la nouvelle philosophie américaine pour ce type d'interventions militaires⁶². Succès aussi en raison de son faible coût puisque OEF-P ne coûte que 50 millions de dollars par an, là où

⁵⁹ Linda ROBINSON, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report, n° 66, avril 2013, p. 5-6.

⁶⁰ Entretiens de l'auteur à Washington, décembre 2012, juin 2013.

⁶¹ Mark MAZZETTI, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013, p. 191-192.

⁶² La coopération militaire américaine avec les autorités colombiennes dans la lutte contre les FARC en est une autre inspiration, mais cette fois hors du cadre OEF (*Operation Enduring Freedom*), car il n'y pas en Colombie de lien avec Al-Qaïda.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

l'Afghanistan en coûte 2 milliards en 2011. Succès enfin en termes de vies américaines, puisque seuls 17 soldats y trouvent la mort en dix ans, à comparer là encore à l'Irak et à l'Afghanistan⁶³. Pourtant l'exemple philippin soulève de nombreuses questions sur l'efficacité de ce modèle à long terme, puisque les problèmes socio-économiques à l'origine du conflit n'ont pas été réglés ; surtout, si les organisations armées locales ont bien été « dégradées », elles n'ont pas disparu et leur capacité de recrutement au sein des populations locales demeure. On est donc à nouveau dans une tactique visant à gérer la menace, pas dans une stratégie dont l'objectif serait son règlement. Mais cette vision à court terme semble satisfaisante, voire résumer le contre-terrorisme sous Obama.

L'approbation de l'opinion

L'administration Obama semble en effet privilégier cette approche de gestion de la menace avec interférence minimale pour le public américain, que les frappes de drones symbolisent : pas de risques pour les pilotes américains qui opèrent à des milliers de kilomètres de l'action ; coût réduit par rapport à celui d'une intervention de troupes au sol. Les drones armés seraient-ils l'outil idéal des démocraties en guerres ? En dépit des nombreuses questions morales et juridiques soulevées par leur emploi⁶⁴, les drones armés n'ont pas provoqué aux États-Unis de controverse, ni même de débat public (hors la communauté de défense et des universitaires spécialisés), et font l'objet d'une large approbation de la part de la classe politique comme du public américain. Il faut attendre février 2013 et la nomination de John Brennan à la tête de la CIA pour que le Congrès s'empare du sujet et ouvre un débat impliquant l'ensemble de la classe politique, des médias et de l'opinion publique. Mais là encore, la nature du débat a validé une fois de plus les orientations qui en sont venues à définir l'administration Obama.

Une lente émergence dans le débat public

Trois étapes marquent l'apparition progressive de la question des éliminations ciblées dans l'espace public américain.

La première intervient avec l'élimination d'Anouar al-Awlaki, Américain tué au Yémen par une frappe de drone en septembre 2011. Si elle ne déclenche pas de grand débat, elle provoque en revanche l'apparition des premiers sondages d'opinion aux États-Unis sur les drones armés et les éliminations ciblées. L'image que donnent alors les sondages est celle d'un large soutien de l'opinion américaine, avec plus de 60% et jusqu'à 83% des Américains qui approuvent la pratique contre « *des personnes suspectées de terrorisme*⁶⁵ ».

La deuxième étape intervient après la parution dans le *New York Times* du 29 mai 2012 d'un récit extrêmement détaillé sur la pratique des éliminations ciblées par l'administration Obama, et en particulier

⁶³ Mark MUNSON, "Has Operation Enduring Freedom-Philippines Been a Success?", *Small Wars Journal*, 5 avril 2013. Autre intérêt pour Washington, le renforcement des liens avec Manille va s'avérer fort utile dans le cadre actuel du pivot vers l'Asie.

⁶⁴ Il n'est pas question ici de traiter ces aspects de l'utilisation des drones armés. On peut se référer en particulier aux travaux du chercheur américain Micah ZENKO ou à ceux du Français Jean-Baptiste JEANGENE VILMER.

⁶⁵ Micah ZENKO, "US Public Opinion On Drone Strikes", *Council on Foreign Relations*, 18 mars 2013. Il ne pourrait y avoir de contraste plus important avec l'opinion du reste du monde, puisque les États-Unis demeurent à ce jour le seul pays où le soutien aux frappes de drones est majoritaire dans la population. Partout ailleurs, les opinions désapprouvent, avec des nuances géographiques importantes : ainsi 55% des Chinois désapprouvent, mais 68% des Russes et 89% des Égyptiens (voir Pew Research Center, "Global Opinion Of Obama Slips, International Policies Faulted", 13 juin 2012).

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

sur le processus décisionnel (la fameuse 'Kill List')⁶⁶. Mais ces révélations lancent un débat sur les fuites (qui ont permis aux journalistes d'écrire l'article), beaucoup plus que sur le contenu lui-même. Au Congrès, plusieurs parlementaires réclament une enquête sur l'origine des fuites, pas sur les frappes ou la 'kill list'.

Enfin, pendant la campagne présidentielle de 2012, la question des drones n'est pas un enjeu. Elle fera une courte apparition lors du troisième débat, consacré à la politique étrangère, entre les candidats Obama et Romney. La question du journaliste au sujet des éliminations ciblées est sans doute celle qui génère le moins de débats, car les positions des deux hommes sont identiques et le candidat républicain dit soutenir totalement le président Obama sur ce point. Le soutien des Américains reste massif, supérieur aux deux tiers – à l'image des recherches et investissements menés dans le domaine par le Pentagone et le secteur privé américain⁶⁷.

Rand Paul contre John Brennan

Il faut donc attendre février 2013 et la « filibuste » du sénateur Rand Paul contre la nomination de John Brennan, le Monsieur Drone de la première administration Obama pour voir le public américain dans son ensemble s'intéresser à la question des drones armés (la filibuste – *filibuster* – est une pratique du Sénat américain consistant à parler en continu pour empêcher ou au moins retarder un vote ; seule une motion de clôture votée par 60 sénateurs peut y mettre fin). Rand Paul fait en effet une filibuste « à l'ancienne », alors que dans la pratique courante seule la menace est utilisée : le sénateur républicain va parler pendant 13 heures sans interruption, une bénédiction pour les médias à l'ère Twitter et une prouesse verbale appréciée du peuple américain.

Le seul problème (de taille) est que Paul se concentre sur une unique et mauvaise question : la possibilité pour le gouvernement américain d'éliminer un citoyen américain aux États-Unis par une frappe de drone. En l'occurrence, le gouvernement n'a jamais envisagé un tel cas de figure et viendra le rappeler par la voie du secrétaire à la Justice Eric Holder.

Il faut cependant reconnaître que Rand Paul a ainsi porté le débat sur les drones armés au grand public. Le soutien de l'opinion publique américaine ne s'est pas démenti (quant à la pratique des assassinats ciblés sur des terroristes présumés), mais la multiplication des articles dans la presse, et surtout l'implication croissante de plusieurs associations et groupes libéraux (au sens américain) ont poussé le président Obama à présenter publiquement, pour la première fois, l'ensemble de sa stratégie contre-terroriste dans un grand discours prononcé le 23 mai dernier à la National Defense University⁶⁸.

Le discours sur les drones et les trois principaux enjeux

Ce discours, visant à donner un cadre d'emploi plus général à l'utilisation des drones armés par les États-Unis, s'adresse tout particulièrement au public intéressé, *et intéressant Obama*, des cercles libéraux du parti démocrate. Aussi n'est-ce pas un hasard si celui-ci consacre l'essentiel de son propos aux questions juridiques – constitutionnalité et légalité – soulevées par la pratique des éliminations ciblées. On dénote en effet aujourd'hui trois enjeux principaux dans le débat sur les drones armés au sein du public américain.

⁶⁶ Jo BECKER et Scott SHANE, "Secret 'Kill List'...", art. cit.

⁶⁷ Entretien avec Peter Singer, avril 2012. Voir aussi son ouvrage, P.W. SINGER, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York, Penguin, 2009.

⁶⁸ Discours disponible ici : <http://www.nytimes.com/2013/05/24/us/politics/transcript-of-obamas-speech-on-drone-policy.html?pagewanted=all>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

La constitutionnalité : il ne s'agit pas tant de la surveillance (*oversight*) du Congrès sur l'exécutif, puisque, Obama l'a rappelé, les membres des commissions du renseignement ont été systématiquement briefés par l'administration avant chaque frappe. La question qui se pose en revanche est celle de la validité de l'autorisation d'emploi de la force militaire de 2001 (*Authorization for the Use of Military Force of 2001*) sur laquelle repose encore aujourd'hui la guerre menée contre Al-Qaïda. Or cette autorisation, certes large, vise cependant les « *personnes et groupes impliqués dans la préparation des attentats du 11 septembre 2001* ». On en est loin désormais et Obama lui-même a incité le Congrès à réviser ou abroger cette autorisation – ce que seuls les parlementaires sont habilités à faire, en effet.

La prise de décision : la pratique des éliminations ciblées crée une concentration encore plus forte du processus décisionnel entre les mains du président – bien plus sous Obama que sous Bush, en raison de l'intensification des frappes et de la personnalité du président. S'agissant d'opérations secrètes (ou presque...), elle conduit à une déconnexion de plus en plus forte entre le peuple américain et la guerre menée en son nom, une évolution qui va à l'encontre de la culture américaine, toujours marquée par le souci des Pères fondateurs de tout faire pour empêcher des guerres « à l'européenne » (à l'époque soit fin XVIII^e siècle), c'est-à-dire à la discrétion du monarque, fût-il Barack Obama.

L'efficacité : le débat sur les effets contre-productifs demeure pour l'instant embryonnaire, même s'il fait la Une du dernier numéro de *Foreign Affairs*⁶⁹. Les principales interrogations portent sur les effets contre-productifs des frappes de drones, avec deux risques évoqués le plus fréquemment : que les frappes deviennent le nouvel « outil de recrutement » d'Al-Qaïda ; et qu'elles transforment des conflits locaux en conflits plus larges impliquant les États-Unis. Mais ce débat ne touche pas encore le grand public ni la classe politique, et les articles favorables à la tactique des *targeted killings* dominant pour l'instant.

On voit bien que la contrainte principale pour Obama vient des libéraux, qui sont aussi sa base électorale, beaucoup plus que d'une opinion publique globalement favorable, pour qui les drones armés paraissent à la fois efficaces dans la lutte contre le terrorisme et sans danger pour les soldats américains, le tout pour un coût beaucoup plus modeste que celui d'envoyer des troupes au sol. En somme, ils paraissent gérer la menace terroriste sans inconvénient pour les Américains et sans conséquence pour leur vie quotidienne. Il ne faut donc pas s'attendre à un grand débat sur la pratique des éliminations ciblées, sauf si la polémique sur les drones de surveillance, relancée par l'affaire Snowden et les révélations sur la NSA, devait rebondir sur la question des drones armés.

Les nouveaux cyberconflits

Les assassinats ciblés ne constituent qu'un des volets des guerres parallèles et secrètes entamées sous Bush et poursuivies par son successeur. Dès sa prise de fonction, Obama avait lancé une revue d'évaluation de la douzaine de programmes clandestins alors gérés par la CIA et le Pentagone : tous vont être confirmés à l'été 2009⁷⁰. Parmi eux se trouve un programme cyber alors ultra-secret, baptisé « Jeux Olympiques ».

⁶⁹ Voir le numéro de juillet/août 2013 de *Foreign Affairs* avec en couverture : *Death from Above : Are Drones Worth it?* » et deux articles à l'intérieur, "Why Drones Work" de Daniel BYMAN et "Why Drones Fail" de Audrey KURTH CRONIN.

⁷⁰ Mark MAZZETTI, *The Way of the Knife: the CIA..., op. cit.*, p. 225.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Jeux olympiques et main tendue

Vis-à-vis de l'Iran, à qui le président américain a réservé l'un de ses premiers messages en tant que président (« la main tendue »), l'administration Obama hérite du programme secret « Jeux Olympiques » mis au point sous l'administration Bush en étroite collaboration avec Israël à partir de 2006, après la reprise des activités d'enrichissement d'uranium par Téhéran et la rupture des pourparlers. Pour l'administration Bush, alors aux prises avec les pires difficultés de la campagne irakienne, et alors que l'opinion publique américaine se dresse de plus en plus contre l'intervention en Irak (cause majeure de la victoire démocrate massive aux élections de mi-mandat de novembre 2006, qui redonnent le contrôle du Congrès aux démocrates pour la première fois depuis 1992), il s'agit bien sûr de ralentir le programme nucléaire iranien, mais surtout de calmer les ardeurs israéliennes qui veulent bombarder l'Iran. Or Bush n'a pas besoin d'une nouvelle guerre au Moyen-Orient et se plaint alors d'avoir un choix trop binaire vis-à-vis de l'Iran (guerre ou Iran nucléaire) : « *j'ai besoin d'une troisième option* » ne cesse-t-il de répéter à son conseiller à la sécurité nationale, Stephen Hadley⁷¹. Alors qu'il entame la dernière ligne droite de son second mandat, Bush est donc déjà en transition vers ce qui sera la philosophie d'Obama, avec un objectif principal : éviter une attaque israélienne qui entraînerait les États-Unis dans une nouvelle guerre au Moyen-Orient.

Le programme a été mis au point au sein du commandement stratégique (STRATCOM) dans une cellule *ad hoc* qui deviendra l'embryon du futur CYBERCOM (voir ci-dessous) : son objectif principal est de développer les capacités cyberoffensives du Pentagone. « Jeux olympiques » repose sur le développement de capacités visant à perturber le fonctionnement des centrifugeuses iraniennes et donc à retarder le programme nucléaire iranien, sans que les Iraniens puissent déterminer l'origine du « problème ». Le programme est secret et va le rester pendant plusieurs années, ce qui est déjà un exploit à Washington où l'art de la fuite est si répandu qu'on peut dire qu'il fait partie intégrante de la pratique gouvernementale. Des avocats sont impliqués pour en définir l'ampleur et protéger préventivement Washington : le virus doit être précis (ne pas affecter hôpitaux ou écoles) ; surtout, il doit être furtif et ne pas laisser de traces, c'est-à-dire d'empreinte américaine. La collaboration avec les Israéliens est essentielle, car leur renseignement et leurs informateurs sont seuls à avoir pénétré la communauté scientifique iranienne. Les premiers tests sont réalisés sur des modèles similaires aux infrastructures nucléaires iraniennes, transmises aux États-Unis par le colonel Kadhafi, qui connaît un retour en grâce auprès des autorités américaines grâce sa collaboration sur la lutte anti-terroriste et après avoir abandonné son propre programme nucléaire en 2003.

Entamé sous commandement militaire, « Jeux Olympiques » va ensuite être transféré à la CIA sur l'insistance du secrétaire à la Défense Robert Gates. Obama devra donc à nouveau signer un ordre présidentiel secret (*presidential finding*) autorisant la CIA à mener une action offensive dans un pays contre lequel Washington n'est pas officiellement en guerre. Le virus, introduit en 2008 dans le système informatique des centrifugeuses iraniennes, remplit son rôle à la perfection jusqu'en 2010 où il « s'échappe » du circuit fermé des centrifugeuses pour infecter le réseau mondial (il est alors rebaptisé « Stuxnet » par les journalistes). En attendant, il a fonctionné à merveille et conduit à un arrêt, temporaire certes, des 984 centrifugeuses de Natanz. Washington estime qu'il aura conduit à un retard de un ou deux ans sur le programme nucléaire iranien.

⁷¹ David E. SANGER, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, Crown Publishers, 2012, p. 191.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

La naissance de CYBERCOM

En 2009, la cellule responsable du programme « *Olympic Games* » donne naissance à un nouveau commandement américain intégré dans le commandement stratégique (STRATCOM). US Cyber Command, CYBERCOM, est dirigé par le général Keith Alexander, également directeur de la NSA (*National Security Agency*, agence de surveillance des communications mondiales), et basé à Fort Meade, Maryland, comme la NSA⁷².

Dans le contexte budgétaire tendu, aggravé par la séquestration, CYBERCOM va donc pouvoir prendre de l'ampleur à l'abri des coupes budgétaires, et multiplier les embauches : le personnel doit être multiplié par cinq dans les années à venir afin de former une nouvelle cyberarmée (4000 embauches annoncées début 2013) pour développer les capacités défensives, mais aussi cyberoffensives américaines. En 2011, le département de la Défense a publié sa stratégie pour le cyber, considéré désormais comme un nouveau domaine opérationnel⁷³. La Maison Blanche de son côté n'a cessé de réclamer au Congrès de légiférer sur ces questions notamment pour la protection des infrastructures critiques. Mais le 112^e Congrès (2011-2012) divisé en a été incapable en raison des vifs débats sécurité vs vie privée, et Obama a dû prendre un décret présidentiel (*Executive Order*) sur la question en février 2013⁷⁴. Le Congrès devrait à nouveau s'investir sur les questions cyber, en particulier pour réglementer les modalités de coopération entre public et privé.

La logique de l'affrontement n'a donc pas disparu, Washington ne cesse pas d'intervenir militairement – mais l'interventionnisme prend des formes nouvelles, plus discrètes, sous le radar médiatique. C'est également ce que semblent démontrer les révélations récentes sur des « cyberattaques » que les États-Unis auraient menées contre la Chine (révélations d'Edward Snowden, l'employé de la NSA qui a révélé le programme PRISM de surveillance généralisée et de stockage des données Internet par la NSA⁷⁵) - alors même que les questions de cybersécurité avaient été au cœur de la première rencontre entre Obama et le nouveau président chinois Xi Jinping début juin 2013. Ces cyberarmes viennent donc compléter une panoplie de nouveaux outils furtifs d'interventions militaires. L'ensemble participe à la définition des nouvelles formes d'interventionnisme américain, de présence militaire américaine au monde si l'on veut, résumée par la formule du « *light footprint* » et symbolisée particulièrement par l'Afrique.

3. L'empreinte légère

L'Afrique, centre d'intérêt stratégique relativement récent pour les États-Unis, et objet du dernier-né des commandements régionaux américains, constitue en effet un exemple emblématique de la nouvelle empreinte légère censée être le symbole de la présence militaire américaine sous Obama – exemple emblématique également de l'approche indirecte remise au goût du jour, d'autant que la menace terroriste y est considérée comme croissante à Washington, même si cette évaluation de la menace rencontre encore

⁷² *Ibid.*

⁷³ US Department of Defense, "DoD Strategy for Operating in Cyberspace", juillet 2011:

http://www.defense.gov/home/features/2011/0411_cyberstrategy/docs/DoD_Strategy_for_Operating_in_Cyberspace_July_2011.pdf

⁷⁴ Voir Eric FISCHER, Edward LIU, John ROLLINS, Catherine THEOARY, "The 2013 Cybersecurity Executive Order: Overview and Considerations for Congress", *Congressional Research Service*, mars 2013.

⁷⁵ *BBC News*, "China's Xinhua News Agency Condemns US 'Cyberattacks'", 23 juin 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

peu d'échos au Congrès malgré les appels répétés des commandants d'AFRICOM auprès des parlementaires détenteurs des cordons de la bourse.

L'évolution de la stratégie africaine des États-Unis

L'Afrique subsaharienne est longtemps restée bonne dernière dans la liste des priorités stratégiques américaines⁷⁶. Elle est d'ailleurs la seule région du monde à avoir échappé jusqu'en 1960 au quadrillage mondial des commandements régionaux américains. Elle deviendra, un temps, le terrain d'affrontement indirect entre les deux blocs après les décolonisations, avant de perdre son intérêt pour les Américains, quand elle ne leur fait pas vivre des expériences traumatisantes comme à Mogadiscio en octobre 1993. En 1995, un document stratégique officiel du Pentagone déclare qu'« au bout du compte, nos intérêts stratégiques en Afrique sont, au sens traditionnel, inexistant⁷⁷ ».

Le tournant va venir en 1998, avec les deux attentats simultanés contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, suivis des frappes décidées par le président Clinton contre le Soudan, sanctuaire provisoire d'Oussama Ben Laden et d'Al-Qaïda pendant la deuxième moitié des années 1990. Ce tournant est évidemment confirmé après les attentats du 11 septembre 2001. Dans la stratégie nationale de sécurité publiée par l'administration Bush en 2002, l'Afrique devient l'un des fronts de la « guerre globale contre la terreur » ; en 2006, elle passe même en « priorité haute ». Cette importance stratégique nouvelle est entérinée en 2007 par la création d'un commandement militaire régional pour l'Afrique, pour la première fois dans l'histoire américaine, baptisé AFRICOM (jusque là, le commandement européen EUCOM était en charge des opérations militaires en Afrique).

La politique de défense américaine en Afrique vise à long terme la stabilité du continent. À court terme, elle est centrée sur la lutte contre les groupes terroristes islamistes présents sur le sol africain et les trafics divers qui les alimentent et contribuent à l'instabilité régionale. Comme le précisait la stratégie nationale de 2002, face à la menace terroriste « *le risque vient davantage des États faibles et faillis que des États forts* », propos repris à l'identique par les documents stratégiques de l'administration Obama – vaste programme en Afrique. Enfin, Washington s'intéresse également à la présence chinoise et aux ressources naturelles, notamment énergétiques, du continent. On notera d'ailleurs qu'aujourd'hui les États-Unis importent davantage de pétrole d'Afrique (Nigéria en tête) que du Moyen-Orient.

La stratégie américaine en Afrique privilégie (dans les textes) une approche intégrée, dans laquelle l'assistance militaire s'accompagne d'un soutien aux institutions démocratiques, à la société civile, au développement et à la croissance économique. La création d'AFRICOM doit ainsi permettre une meilleure coordination de ces différents efforts, et est même envisagée comme un laboratoire d'un nouveau *smart power* américain reposant sur une approche globale des crises et une empreinte légère au sol. Dans la pratique (et sans surprise), l'antagonisme récurrent entre Pentagone et département d'État, et surtout la différence flagrante de moyens entre les deux agences, sont venus limiter les grandes ambitions de départ. Le commandement d'AFRICOM reste localisé à Stuttgart, comme EUCOM, et comporte 2000 personnes, dont 40% de civils⁷⁸.

⁷⁶ Department of Defense, *Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012; White House, *National Strategy for Counterterrorism*, juin 2011; White House, *U.S. Strategy for Sub-Saharan Africa*, juin 2012.

⁷⁷ Lauren PLOCH, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (CRS), juillet 2011.

⁷⁸ Aucun pays africain n'ayant souhaité à l'époque que le commandement américain s'installe sur son territoire.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

En pratique, la politique américaine repose sur une stratégie de coopération avec les pays africains partenaires (la quasi-totalité des États africains), à travers des programmes régionaux et des accords bilatéraux⁷⁹. L'objectif principal est d'aider les armées locales à développer leurs capacités. Les effectifs américains déployés en Afrique représentent environ 5000 hommes, avec des variations en fonction des opérations en cours. L'essentiel de ces moyens est déployé à Djibouti sur la base de Camp Lemonnier (2500 hommes), également la principale base de drones américains dans le monde (il en existe également en Ethiopie, aux Seychelles et désormais au Niger – et peut-être ailleurs encore). Mais le continent africain est également parsemé de « mini-bases » que l'on retrouve dans un grand nombre d'États, en particulier dans l'arc qui va du Golfe de Guinée à la Corne de l'Afrique. Emblématiques du changement d'époque, d'adversaire et de conflit que nous vivons actuellement, elles se résument le plus souvent à un hangar quelconque, une poignée de soldats et une flotte plus ou moins importante de petits avions de tourisme truffés d'électronique. Le Pentagone a baptisé ces nouveaux avant-postes de la présence américaine globale « *lily-pads* » (nénuphars).

La mission principale du Pentagone en Afrique est la lutte contre les groupes terroristes islamistes de la Corne de l'Afrique (Somalie) et de la péninsule arabique (Yemen⁸⁰), à travers deux types d'actions : formation et entraînement des forces africaines locales dans le cadre du programme *Partnership for Regional East African Counter Terrorism*, et actions directes des forces américaines par l'emploi des drones armés et des forces spéciales⁸¹. C'est le rôle de la « *Combined Joint Special Operations Task Force Horn of Africa* » basée à Djibouti, qui comprend environ 2000 hommes travaillant en soutien pour les opérations en Somalie, au Yémen et dans le golfe d'Aden, des conflits compliqués où CIA et Pentagone mènent chacun leurs opérations, avec le concours de sociétés militaires privées particulièrement en Somalie, et d'armées locales comme l'armée éthiopienne⁸².

Le Sahel est également un enjeu depuis 2002, date de lancement de la *Pan-Sahel Initiative* par le département d'État, dont l'objectif est de renforcer la sécurité aux frontières et les capacités contre-terroristes de quatre pays d'Afrique de l'Ouest : Mali, Tchad, Niger et Mauritanie. Le programme devient le *Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership* en 2005 et son volet militaire, sous la bannière de l'*Operation Enduring Freedom* (OEF Trans-Sahara), vise à combattre et défaire les organisations terroristes opérant au Maghreb et au Sahel. Le nombre de partenaires est étendu : aux quatre pays de *Pan-Sahel* s'ajoutent désormais l'Algérie, le Burkina Faso, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal et la Tunisie, pour un budget annuel d'environ 100 millions de dollars. Le programme américain IMET (*International Military Education and Training*) de formation dans les académies militaires américaines est également étendu à un nombre croissant de pays de la zone, et son budget pour l'Afrique sub-saharienne augmente en conséquence (20,6 millions de dollars en 2008, plus de 33 en 2012). Cette implication américaine dans la zone sahélienne est en train de s'intensifier, notamment dans le cadre du soutien apporté à la France au Mali (voir plus loin), justification de l'installation de la nouvelle base de drones au Niger.

Enfin plus ponctuellement, les Américains sont amenés à déployer des forces spéciales, comme c'est le cas à l'heure actuelle avec les 90 militaires américains déployés en Ouganda comme conseillers dans la traque de Joseph Kony et d'autres dirigeants de la LRA. D'autres sont également présents sur des postes avancés

⁷⁹ Cette partie repose également sur des entretiens de l'auteur avec des officiels du Pentagone en avril 2012 et juin 2013.

⁸⁰ Le Yémen dépend de CENTCOM, mais les drones qui y frappent décollent de Camp Lemonnier à Djibouti.

⁸¹ Lauren PLOCH, *Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response*, Congressional Research Service (CRS), novembre 2010.

⁸² Mark MAZZETTI, *The Way of the Knife: the CIA... op. cit.*, p. 142-150.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

en RDC, au Centre-Afrique et ailleurs⁸³. Il s'agit alors d'aider, de conseiller, d'assister les forces locales, en aucun cas de participer à des combats : « *les soldats américains n'ouvriront pas le feu contre la LRA sauf pour des raisons d'auto-défense*⁸⁴ ». D'autant que la liste des mouvements rebelles africains placés sur la liste des organisations terroristes du département d'État n'a cessé de croître sous Obama.

AFRICOM, symbole du smart power américain en Afrique ?

Lors de la création d'AFRICOM, beaucoup en Afrique craignaient que le nouveau commandement ne conduise à une militarisation de la politique africaine des États-Unis. C'est sans doute cette crainte, largement relayée à l'époque, qui explique la volonté affichée en 2008 de faire d'AFRICOM un commandement d'un nouveau type, symbole du *smart power* mêlant *hard* et *soft power*. L'idée était de favoriser une « approche globale » (terme préféré par les Européens, mais dont les similitudes sont nombreuses avec le concept de *smart power* américain) intégrant contraintes militaires (drones et raids des forces spéciales, Yémen, Somalie) et économiques (aides financières sous certaines conditions aux pays impliqués dans la lutte contre-terroriste), et inspiration par l'exemple (formation des militaires locaux via le programme IMET, entraînement avec les forces spéciales américaines). Que reste-t-il de cette ambition cinq ans après la naissance d'AFRICOM ?⁸⁵

Cette vision était portée par le général William « Kit » Ward⁸⁶, premier commandant, et de son adjointe et numéro 2 d'AFRICOM, l'ambassadrice Mary Carlin Yates. Elle ne leur aura guère survécu. Il faut dire que le successeur de Ward, le général Carter Ham a eu dès son entrée en fonction à mener une guerre : l'intervention en Libye, ce qui a forcé la transformation d'AFRICOM en commandement militaire opérationnel, par nécessité.

Par ailleurs, Ward a dû faire face d'emblée à plusieurs difficultés, en particulier en termes de personnels : alors qu'il devait y avoir de nombreux civils, il a été difficile de trouver des candidats : sur 1300 personnes au début d'AFRICOM, seuls 3% n'appartenaient pas au DoD. Là encore, il a fallu avoir recours aux sociétés militaires privées, donc le plus souvent à d'anciens militaires. La difficulté est liée à des questions de gestion de carrière au département d'État, où, contrairement au Pentagone, l'affectation à AFRICOM n'était pas valorisée.

Aujourd'hui, l'enjeu principal pour AFRICOM est de développer ses procédures opérationnelles et d'obtenir davantage de ressources, un processus en cours. En effet, l'évaluation de la menace en Afrique est en hausse, surtout côté militaire et renseignement et AFRICOM devrait disposer de ressources croissantes, notamment du côté des forces spéciales, où les moyens doivent augmenter et dont une grande partie sera utilisée pour l'Afrique.

Le département de la Défense est en train de développer le concept de brigades régionales pour l'Afrique, brigades par services qui seront déployées par rotation (*regionally-aligned units*) sur le continent africain avec Camp Lemonnier à Djibouti dans le rôle de *hub* central du contre-terrorisme américain en Afrique.

⁸³ Voir là-dessus les deux livres de Robert KAPLAN, *Imperial Grunts: On the Ground with the American Military*, New York, Random House, 2006, et *Hog Pilots, Blue Water Grunts*, New York, Random House, 2007.

⁸⁴ Barbara SALAZAR TORREON, *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad 1798-2013*, Congressional Research Service, mai 2013.

⁸⁵ Partie reposant sur des entretiens de l'auteur à Washington, avec des officiels du Pentagone, du département d'État et du Congrès, selon la règle de la non-attribution, entretiens réalisés en avril 2012, décembre 2012 et juin 2013. Entretiens également avec le représentant démocrate Adam Smith, le sénateur républicain John McCain, ainsi que les experts JP Pham, directeur de l'Africa Center de l'Atlantic Council et Jennifer Cooke, responsable du programme Afrique du CSIS.

⁸⁶ Condamné depuis pour abus de fonds publics (il a fait notamment voyager son épouse et d'autres sur de l'argent public).

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Actuellement, de nombreux accords SOFA (*Status of Force Agreement*) sont en cours de négociation en Afrique pour garantir la protection juridique des soldats américains. Dans les termes du général Ham, il s'agit de « *trouver des manières nouvelles et innovantes pour faire face aux nombreux défis en Afrique*⁸⁷ ». Enfin, un commandement pour les interventions d'urgence a été créé en octobre 2012, suite à l'attentat contre le consulat américain de Benghazi en Libye : ce *Commander's In-Extremis Force* (CIF) pour AFRICOM disposera de trois brigades établies dans trois lieux stratégiques pour une intervention d'urgence : Djibouti, Moron en Espagne, et un troisième en Afrique de l'Ouest encore indéterminé (ou non communiqué).

L'Afrique semble bien être le laboratoire de la nouvelle présence militaire américaine. Mais c'est finalement par le biais d'une nouvelle opération *a priori* « classique », en Libye, que le changement impulsé par Obama, la volonté d'élaborer un nouveau leadership et de mettre en œuvre un nouveau *smart power* a été le plus visible immédiatement : pour la première fois, les Américains vont participer à une intervention militaire multilatérale de type humanitaire (les comparaisons sont en effet nombreuses avec les interventions en Bosnie et surtout au Kosovo), mais cette fois sans en assurer le leadership. Obama redéfinit ainsi également les paramètres de participation américaine pour une intervention de type « humanitaire », c'est-à-dire ne concernant pas les intérêts américains vitaux. Preuve aussi que les États-Unis reconnaissent désormais les effets contre-productifs de la présence militaire américaine dans le monde, ce qui est sans doute la principale leçon qu'ils ont retenue de l'échec de leur aventure irakienne.

4. Un nouveau leadership « en retrait »⁸⁸

L'intervention en Libye a été la première intervention militaire décidée et menée entièrement sous le commandement de Barack Obama, un aspect essentiel par rapport à la volonté affichée par le président démocrate de « *mettre fin à une décennie de guerre* » et en particulier d'éviter tout nouvel engagement américain au Moyen-Orient. Ces éléments vont compliquer d'emblée la décision américaine d'intervenir en Libye et jouer un rôle déterminant dans la définition des modalités de la participation des États-Unis, en rupture avec les modalités définies jusqu'alors. Obama ne peut en effet cette fois agir hors du radar médiatique et de l'opinion ; il va en profiter pour définir strictement le cadre de participation des États-Unis en tenant compte (il n'a pas le choix) des déterminants intérieurs qui pèsent sur lui : une opinion réticente, un Congrès peu enthousiaste hormis les faucons attendus, et une forte contrainte de coût puisque la question de la dette et du déficit budgétaire sont passés au premier plan après la victoire républicaine aux élections de mi-mandat de novembre 2010. Autres aspects essentiels de cette crise, le contexte (début) d'un très incertain « printemps arabe », et bien sûr le coup de théâtre de l'assassinat début mai 2011 d'Oussama Ben Laden au Pakistan. Enfin, le contexte politique intérieur est encore compliqué par le coup d'envoi à l'été 2011 des primaires républicaines pour la présidentielle de 2012.

Il faut rappeler que les révoltes arabes qui commencent à la fin de l'année 2010 en Tunisie ont pris les États-Unis, comme le reste du monde, par surprise. Pour Washington, la Tunisie est un cas relativement facile (soutien quasi-immédiat d'Obama aux manifestants), alors que le cas égyptien, pièce maîtresse de

⁸⁷ Daniel WASSERBLY, "Pentagon builds on 'small footprint' approach to Africa", *International Defence Review*, 14 mars 2013

⁸⁸ Cette partie repose également sur plusieurs séries d'entretiens réalisés en 2011 et 2012 à Washington auprès d'officiels sous la règle de non-attribution, ainsi qu'avec de nombreux experts des institutions suivantes : Atlantic Council, Brookings, CSIS, CNAS, AEI, CAP.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

l'architecture de sécurité régionale scellée par les accords de Camp David de 1979, est beaucoup plus complexe et provoquera d'importantes dissensions internes au sein de l'équipe Obama. Mais le président choisit de mettre l'Amérique du bon côté de l'Histoire, provoquant stupeur et consternation chez certains alliés régionaux, d'Israël à l'Arabie Saoudite, cette dernière s'inquiétant particulièrement de voir Washington lâcher si facilement un allié de trente ans. Alors que Bahreïn et la Libye s'embrasent à leur tour, l'administration semble naviguer à vue au Moyen-Orient.

Principes et mise en œuvre de l'action américaine en Libye

Le choix du multilatéralisme

En Libye, les troubles commencent peu après la chute de Moubarak en Égypte et dégénèrent rapidement en affrontements directs. Fin février 2011, Kadhafi a perdu le contrôle d'une grande partie de l'est du pays, notamment Benghazi. Jusque-là, l'administration Obama ne s'était guère occupée de la Libye. Rappelons que les relations entre Washington et Tripoli avaient été normalisées sous l'administration de George W. Bush après les attentats du 11 septembre 2001, grâce à une coopération active sur le terrorisme, et grâce surtout à la fin du programme nucléaire libyen et à la compensation des familles américaines des victimes de l'attentat de Lockerbie (1988).

Le 23 février 2011 a lieu la première réunion du NSC sur la Libye, provoquant la première prise de parole publique d'Obama qui déclare les actions de Kadhafi « *inacceptables* » et annonce des sanctions et le gel des avoirs libyens aux États-Unis. Pour le reste, il fait d'emblée le choix du multilatéralisme pour gérer la crise libyenne. Mais alors qu'Obama déclare le 3 mars que « *Kadhafi a perdu sa légitimité et [qu']il doit partir* », en Libye-même les forces du régime contre-attaquent et reprennent du terrain aux rebelles. Le débat devient alors public à Washington, dans les médias comme au Congrès et entre Pentagone et Département d'État. C'est à ce moment-là que le secrétaire à la Défense Robert Gates déclare lors d'un discours à l'académie militaire de West Point que « *tout président américain qui se lancerait dans une nouvelle guerre terrestre au Moyen-Orient devrait se faire examiner [la tête]* ». Or l'équipe de sécurité nationale d'Obama est divisée⁸⁹. Hillary Clinton quant à elle va évoluer rapidement sur la Libye : d'abord réticente aux côtés de Gates et des réalistes de l'équipe, elle bascule dans le camp des interventionnistes après son passage en Europe, notamment à Paris, et surtout après le soutien de la Ligue arabe à une zone d'exclusion aérienne⁹⁰. Pour Obama, c'est le vote du Conseil de sécurité de l'ONU le 17 mars qui sera l'élément décisif.

Le 22 février, la Ligue arabe avait déjà suspendu la Libye. Elle est rejointe dans ses critiques contre Kadhafi par l'Organisation de la Conférence Islamique et l'Union Africaine. Si Français et Britanniques sont les premiers à défendre au Conseil de sécurité le principe d'une zone d'exclusion aérienne, ils sont rejoints dès le 7 mars par le Conseil de coopération du Golfe (CCG), et surtout, le 12 mars, par la Ligue arabe, qui dans une position sans précédent dans son histoire appelle également à protéger les civils par des zones de

⁸⁹ Entretiens à Washington. Voir aussi Maya KANDEL, « Clinton en Bosnie, Obama en Libye : l'interventionnisme humanitaire, impérialisme ou progressisme ? », in Claire DELAHAYE et Serge RICARD (dir.), *L'héritage de Théodore Roosevelt : Impérialisme et progressisme (1912-2012)*, Paris, L'Harmattan, novembre 2012, p. 226-228.

⁹⁰ Ryan LIZZA, "The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama's foreign policy", *The New Yorker*, 2 mai 2011. Helene COOPER, Steven Lee MYERS, "Obama Takes Hard Line With Libya After Shift by Clinton", *The New York Times*, 18 mars 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

sécurité. Le Conseil de sécurité de l'ONU votera la résolution 1973 cinq jours plus tard, avec cinq abstentions (Chine, Russie, Inde, Brésil, Allemagne), et le soutien inattendu des pays africains⁹¹.

Pour le président Obama, le soutien de la Ligue arabe et la légitimation par le Conseil de sécurité ont été les deux préalables indispensables à la participation américaine à une opération en Libye. Au-delà, la décision américaine a été guidée à la fois par un calcul stratégique régional (soutien au peuple arabe), par le principe de solidarité avec des alliés pro-intervention en Libye qui sont aussi présents en Afghanistan (Sarkozy et Cameron⁹²), et, on y reviendra, par l'idée de mettre en avant un nouveau modèle opérationnel qui pourrait bien aider le « pivot vers l'Asie » voulu par l'équipe Obama alors même que cette intervention semble le contredire. Et en effet, le fait que l'Amérique se retirera après quelques jours et laissera les alliés faire le gros du travail est précisé d'emblée : le président américain annonce une participation américaine relativement limitée, en soutien (*enablers*) davantage qu'en premier rôle, car le leadership américain dans le cas libyen est « *de former les conditions permettant à la communauté internationale d'agir de concert*⁹³ ». Le vice-amiral Bill Gortney, alors *Director of the Joint Staff*, précisera dès le 19 mars que si le général Carter Ham, commandement d'AFRICOM, dirige en effet les opérations américaines de la première phase, « *la transition à un commandement de coalition sera effective dans quelques jours*⁹⁴ ».

Aspects opérationnels

La campagne aérienne américaine, en application de la résolution 1973, commence le 19 mars, peu après l'opération *Harmattan* des Français, entrés en premier sur le théâtre libyen. La première opération américaine, baptisée *Operation Odyssey Dawn* (OOD), est menée depuis Ramstein (frappes Tomahawks depuis des navires américains et britanniques) ; elle devient *Unified Protector* (OUP) après le passage sous commandement OTAN. À ce stade, les moyens de combat américain ont été retirés. OOD est la première grande opération d'AFRICOM, qui utilise les capacités de EUCOM dont il partage les commandements des composantes aérienne et navale. La première phase est donc une opération AFRICOM commandée par le Gal Ham, la première opération du dernier-né des commandements régionaux américains. La puissance de feu des Américains occasionne la majorité des destructions faites aux infrastructures et troupes libyennes pendant OOD ; la défense antiaérienne libyenne en particulier est neutralisée dans les premières 24 heures⁹⁵. Dès le dimanche 20 mars, la zone d'interdiction de survol est effectivement établie. Après le transfert du commandement à l'OTAN, les Américains continueront d'apporter un puissant soutien sous forme de ravitailleurs, d'AWACS et de moyens ISR, ainsi que deux drones de surveillance. Ils fourniront ainsi 75% des heures de vol en matière de surveillance et reconnaissance pour la collecte de renseignement (capacités dites ISR pour *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) et 80% des heures de vol effectuées par les ravitailleurs de la coalition. En revanche, 90% des missions offensives sont réalisées par les alliés autres que les États-Unis : on est dans un schéma exactement inverse de celui du Kosovo, où 90% des missions offensives avaient été effectuées par les États-Unis.

⁹¹ Alex J. BELLAMY, Paul D. WILLIAMS, "The new politics of protection ? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect", *International Affairs*, 87:4 (2011), p. 839-844.

⁹² Natalie NOUGAYREDE et Philippe RICARD, « L'embarras des Occidentaux face à la guerre en Libye », *Le Monde*, 12 mars 2011.

⁹³ Corinne LESNES, « Soulèvement en Libye – Frappes imminentes en Libye pour défendre les civils : M. Obama définit la participation américaine », *Le Monde*, 20 mars 2011.

⁹⁴ Phil STEWART, "US military takes lead on Libya but for how long", *Reuters*, 19 mars 2011.

⁹⁵ Pour une présentation détaillée des aspects opérationnels, voir Philippe GROS, *De Odyssey Dawn à Unified Protector : bilan transitoire, perspectives et premiers enseignements de l'engagement en Libye*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note n° 04/11, mai 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

À partir du 31 mars, le commandement opérationnel passe au général Charles Bouchard (canadien), adjoint de l'amiral Samuel Locklear qui lui-même dépend du SACEUR, l'amiral James Stavridis (également commandant de EUCOM). Le secrétaire à la Défense, Robert Gates, et le chef d'état-major (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*), l'amiral Michael Mullen, viennent alors au Congrès informer la Commission des forces armées du Sénat de l'évolution de l'opération en Libye. La plupart des parlementaires sont soulagés d'apprendre le retrait des moyens de combat américains, à l'exception des deux principaux « faucons » du Sénat (proches des néoconservateurs), les sénateurs républicains John McCain et Lindsey Graham, qui avaient dès le début appelé à une implication militaire américaine en Libye aux côtés des rebelles. Eux se disent « *atterrés* », en particulier McCain qui « *ne comprend pas que les moyens américains demeurent cloués au sol alors même que la situation demeure extrêmement difficile sur le terrain pour les forces anti-Kadhafi* » ; Graham demandera même à Gates de « *reconsidérer cette décision* »⁹⁶.

L'impact déterminant des contraintes intérieures sur le positionnement américain

La contrainte du Congrès

Les parlementaires américains sont en réalité très divisés sur l'intervention libyenne, à l'image du Congrès issu des élections de mi-mandat de novembre 2010, dont le résultat a été qualifié de « *raclée* » par Obama lui-même. Ces élections ont vu le plus grand gain de sièges par le parti de l'opposition depuis soixante-dix ans et ont porté à la Chambre des représentants une majorité républicaine ultraconservatrice fortement marquée par le mouvement *Tea Party*. Au Sénat, resté à faible majorité démocrate, le leader républicain Mitch McConnell déclare n'avoir qu'un seul objectif : empêcher la réélection d'Obama. Les républicains mènent une opposition tous azimuts, mais le résultat principal est un blocage d'une institution dont les deux chambres ont des pouvoirs égaux – les Congrès divisés sont souvent les moins productifs, et celui-là ne fera pas exception. Sur la Libye, il y a surtout au départ d'un côté une majorité d'élus des deux bords préoccupée avant tout par les questions intérieures et de plus en plus anti-interventionniste ; et de l'autre, les faucons habituels pro-intervention (les sénateurs McCain et Graham cités plus haut), ainsi que des démocrates qui soutiennent le président Obama, le sénateur John Kerry en tête.

Dès le 1^{er} mars certes, le Sénat a adopté une résolution unanime pour « *condamner fermement les violations systématiques des droits de l'homme en Libye* » (S. Res. 85). Mais hors cela, la division règne : il y a à la fois un soutien bipartisan à une intervention, et une opposition bipartisane à toute implication américaine. Un Congrès divisé donc, mais impliqué : il y a aura en effet plus d'une dizaine d'auditions sur la Libye de mars à juin 2011, et plusieurs douzaines de briefings par des membres de l'administration auprès de parlementaires toujours plus nombreux⁹⁷.

Mais alors que l'opération en Libye semble s'installer dans la durée, avec une implication américaine certes en retrait, mais qui demeure conséquente, la question se pose de l'autorisation des opérations par le Congrès, en vertu de la loi sur les pouvoirs de guerre. Cette loi, votée en 1973 contre la volonté (et le veto, qui sera surmonté) du président Nixon, impose au président de notifier le Congrès en cas de déploiement de forces américaines sur un théâtre étranger et d'obtenir un vote d'autorisation du Congrès au plus tard

⁹⁶ “Hearing to receive testimony on Operation Odyssey Dawn and the situation in Libya”, US Senate Committee on Armed Services, 31 mars 2013. Spencer ACKERMAN, “US Gunships will be on standby in NATO’s Libya war”, *Wired*, 31 mars 2013.

⁹⁷ Christopher M. BLANCHARD, “Libya: Unrest and US Policy”, *Congressional Research Service*, 29 mars 2011. Voir aussi le rapport envoyé par la Maison Blanche au Speaker John Boehner le 15 juin 2011 sur “US Activities in Libya” qui liste l'ensemble des échanges, auditions, briefings et rencontres entre administration et Congrès (p. 26-31) : <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/united-states-activities-libya.html>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

60 jours après, délai pouvant être porté à 90 jours au maximum. Tous les présidents depuis Nixon ont déclaré cette loi inconstitutionnelle (car empiétant sur les pouvoirs de commandant-en-chef du président), mais en ont respecté l'esprit, sinon la lettre : les présidents Bush père et fils ont demandé et obtenu du Congrès une autorisation pour les guerres en Irak et contre Al-Qaïda, tandis que Bill Clinton ne l'a jamais demandé, ni pour la Bosnie ni pour le Kosovo (Reagan de son côté n'avait eu une autorisation du Congrès que pour la prolongation du déploiement américain au Liban au début des années 1980). Le Congrès en réclame bien sûr l'application à chaque occasion⁹⁸.

Obama a briefé abondamment les parlementaires sur la Libye, on l'a vu ; il va bien sûr notifier le Congrès le 21 mars 2011 de sa décision d'envoyer les « *forces militaires américaines assister les alliés européens et les partenaires arabes dans la mise en œuvre de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU pour empêcher une catastrophe humanitaire et contrer la menace posée à la paix internationale par la crise en Libye* ». Mais il ne va pas demander de vote d'autorisation de l'opération libyenne, craignant de ne pas l'obtenir (Clinton, face à un Congrès républicain en 1995, n'avait pas demandé d'autorisation pour l'intervention en Bosnie non plus). Or c'est bien cette démarche qui va réveiller le Congrès, et provoquer l'opposition croissante des parlementaires. La chance d'Obama sera finalement justement la division des parlementaires, qui traverse les partis. La division extrême du Congrès est en effet symbolisée par deux votes contradictoires du 24 juin : l'un *contre* une loi qui aurait *autorisé* les opérations en Libye, l'autre *contre* une mesure qui aurait *limité* le financement des opérations en Libye et donc *mis fin à brève échéance* à la participation américaine. Entre-temps, la Maison Blanche a tenté de manière maladroite de justifier sa position en expliquant que les modalités de participation américaine en Libye ne pouvaient être considérées comme une « *participation à des hostilités* » (puisque les moyens de combat américains ont été retirés après dix jours), terme de la loi sur les pouvoirs de guerre⁹⁹. Cette argumentation déclencherà la fureur des parlementaires et des médias, calmée seulement par l'irruption au premier plan de la crise sur le relèvement du plafond de la dette et les négociations de juillet-août 2011. Surtout, cette guerre sans soldats va rester pour l'essentiel à l'abri du radar des médias et de l'opinion aux États-Unis, l'une des motivations du fameux « *leading from behind* » expérimenté par Obama en Libye.

Le « *leading from behind* » validé par l'opinion

L'expression « *leading from behind* » en est venue à symboliser l'intervention américaine en Libye pour les Européens. La formule est employée pour la première fois dans la revue *The New Yorker* datée du 2 mai 2011, par un conseiller (resté anonyme) du président cité par le journaliste Ryan Lizza¹⁰⁰. Cette formule inédite est utilisée pour décrire « *une définition différente du leadership* », qui exprime également deux principes nouveaux et non-dits : le déclin relatif de la puissance américaine, avec l'ascension de rivaux comme la Chine, et le fait que les États-Unis sont « mal-aimés » dans de nombreuses parties du monde. « *La défense de nos intérêts et la diffusion de nos idéaux requièrent donc désormais discrétion et modestie en plus de notre puissance militaire* », ajoute encore le conseiller – ce qui est d'ailleurs une bonne description de la philosophie générale de Barack Obama en politique étrangère.

⁹⁸ Maya Kandel, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis*, Cahier de l'IRSEM n° 15, Paris : IRSEM, 2012 : <http://www.defense.gouv.fr/irsem/page-d-accueil/vient-de-paraitre/cahier-de-l-irsem-n-15-2012-le-congres-acteur-essentiel-de-la-politique-etrangere-et-de-defense-des-etats-unis>

⁹⁹ Annexe légale au rapport envoyé par Obama à Boehner, voir note ci-dessus.

¹⁰⁰ Ryan Lizza, "The Consequentialist : How the Arab Spring remade Obama's foreign policy", *The New Yorker*, 2 mai 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Or cette expression d'un leadership « en retrait » sonne mal aux oreilles d'un peuple qui fait de la capacité de commander et d'entraîner les autres à sa suite la qualité suprême dans tous les milieux professionnels, et avant tout en politique ; « *cela ne fait pas très John Wayne* », dira encore le conseiller cité par Ryan Lizza. Et en effet, alors que quelques mois plus tard Tripoli tombe aux mains des rebelles, les sénateurs McCain et Graham publient un communiqué qui applaudit à la chute du régime tout en « *déplorant que ce succès ait mis si longtemps à arriver en raison du choix américain de ne pas employer toute sa puissance militaire à la tâche*¹⁰¹ ». Pour les néoconservateurs comme Charles Krauthammer, « *ce n'est pas du leadership, c'est une abdication*¹⁰² ». Cette dernière critique va bientôt rassembler tout le camp républicain, pour qui le leadership par l'arrière est une aubaine, car il symbolise à leurs yeux tout ce qu'ils reprochent à Obama : le renoncement au leadership américain dans le monde, l'acceptation du déclin américain et par voie de conséquence une abdication à la face du reste du monde. Alors que la campagne présidentielle commence à l'automne 2011, les républicains vont sans cesse brandir l'expression pour critiquer le bilan de la politique étrangère du président démocrate. L'expression sera également employée à maintes reprises par le candidat républicain Mitt Romney qui croit avoir trouvé dans l'expression « *leading from behind* » son « *passerport pour la Maison Blanche* », pour reprendre les termes du journaliste Roger Cohen¹⁰³.

Mais en réalité, le choix et la promotion d'un leadership discret (et d'une intervention vite limitée à un rôle de soutien et non de combat) a été fait tout autant, voire avant tout, pour rendre moins visible la participation américaine aux yeux d'une opinion américaine très majoritairement réticente à voir le pays s'engager dans une nouvelle aventure militaire dans un pays musulman¹⁰⁴. À ce titre, le leadership en retrait a parfaitement rempli son rôle : s'il a été et demeure très critiqué par les élites politiques, les experts défense et les commentateurs de tous bords, il a en revanche été largement validé par l'opinion américaine. C'est ce que montre le *Chicago Council on Global Affairs*, dont l'édition 2012 accorde un chapitre entier à la Libye, intitulé « un modèle pour de futures interventions ? », et qui s'interroge sur la perception du fait que les États-Unis n'ont pas joué le rôle principal, laissant le leadership à la France et à la Grande-Bretagne. Cette évolution apparaît comme éminemment acceptable pour le public américain : seuls 7% considèrent que Washington aurait dû avoir le premier rôle, tandis que 72% estiment que les États-Unis ont fait le bon choix en ne s'impliquant pas en première ligne en Libye (19% pensent que les États-Unis n'auraient pas dû participer du tout). On soulignera surtout deux autres aspects déterminants : zéro mort américain, et un coût limité pour la contribution américaine (1,1 milliard de dollars, une goutte d'eau quand l'Irak a coûté plus de mille milliards de dollars).

Plus largement, Obama a réussi ainsi à rester fidèle à sa ligne directrice : éviter toute nouvelle implication militaire américaine au sol dans un pays du Moyen-Orient, implication qui aurait conduit à une nouvelle responsabilité dans le « post-conflit », c'est-à-dire qui aurait conduit les États-Unis à une nouvelle aventure de *nation-building*, à nouveau dans un pays musulman. Surtout, Obama a réussi l'exploit de mettre en œuvre, par la force si l'on peut dire, le partage du fardeau réclamé depuis longtemps à Washington tout particulièrement vis-à-vis des alliés européens de l'OTAN : pour la première fois en Libye, ce sont les

¹⁰¹ "Statement by Senators McCain and Graham on End of the Qaddafi regime in Libya", 21 août 2011 : http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord_id=ef07da62-0100-107e-d7ac-08531bd793e5

¹⁰² Charles KRAUTHAMMER, "The Obama Doctrine: Leading from Behind", *Washington Post*, 28 avril 2011 (en réaction à l'article de Lizza dont l'édition du 2 mai est sortie dans la semaine qui précède).

¹⁰³ Roger COHEN, "Leading from behind", *The New York Times*, 31 octobre 2011.

¹⁰⁴ Pew Research Center : « Views of Middle East Unchanged by Recent Events », 10 juin 2011 : <http://www.people-press.org/2011/06/10/views-of-middle-east-unchanged-by-recent-events/>. Voir aussi les conclusions de l'étude du Chicago Council on Global Affairs, déjà citée.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Européens qui ont pris en charge l'essentiel des opérations de combat lors d'une intervention dans leur environnement immédiat et concernant donc leurs intérêts nationaux avant ceux des Américains.

Conclusion

Si l'administration Obama a achevé le retrait d'Irak et entamé celui d'Afghanistan, il serait faux de croire qu'elle a mis en route un désengagement militaire global des États-Unis. Il est clair en revanche qu'Obama n'a cessé de privilégier de nouvelles formes d'engagements militaires qui partagent une caractéristique commune : rendre moins visibles et moins coûteuses les interventions militaires américaines. Que ce soit les assassinats ciblés, le recours aux forces spéciales, le choix du cyber face à l'Iran (et sans doute la Chine), l'empreinte légère en Afrique et ailleurs, le leadership par l'arrière en Libye... tous sont en accord avec ce que l'on pourrait appeler la philosophie Obama en politique étrangère : rendre le leadership américain « plus discret et modeste », à l'image de ce que décrivait le conseiller présidentiel à l'origine de l'expression « *leading from behind* », car les Américains sont désormais bien conscients des effets contre-productifs de leur présence militaire massive – c'est sans doute la principale leçon retenue de l'échec irakien ; et éviter toute nouvelle opération terrestre massive au Moyen-Orient. Quoi qu'il en soit, les interventions militaires n'ont pas cessé sous Obama, elles sont juste devenues moins visibles¹⁰⁵.

Le retrait d'Irak, le désengagement d'Afghanistan, le choix de ne pas intervenir ouvertement en Syrie, tous participent de cette même philosophie générale : accent sur le contre-terrorisme focalisé sur les acteurs non-étatiques, avec une volonté de gérer la menace, y compris préventivement, avec un niveau d'interférence minimale pour les Américains ; choix du cyber face à l'Iran pour éviter ou du moins retarder l'échéance d'un conflit annoncé (par l'allié israélien du moins). Ces caractéristiques dont l'horizon est borné au très court terme – gérer la menace, retarder l'échéance – soulèvent de nombreuses questions pour l'avenir du leadership américain et des alliés des États-Unis, à commencer par les Européens. Car ces nouvelles formes d'interventions sont essentiellement des tactiques qu'on peine à situer dans une stratégie cohérente, à relier à des objectifs à long terme. Surtout, cette nouvelle forme d'interventionnisme américain ressemble fort non pas à la « fin d'une décennie de guerres » mais plutôt au début d'une nouvelle ère d'opérations permanentes, une « *guerre préventive permanente* » pour reprendre l'expression de Pierre Hassner¹⁰⁶. Les outils qui ont permis à Obama de désengager les États-Unis des guerres de la décennie 2000 ne sont-ils pas en train de les entraîner dans de nouveaux conflits, justement par leur « facilité » d'emploi, leur adéquation avec la forme du gouvernement démocratique – puisqu'ils sont validés à la fois par la population et le Congrès ? Certes, Obama a extrait son pays de guerres terrestres massives et désastreuses, mais ne l'a-t-il pas impliqué dans de nouveaux conflits dans lesquels l'Amérique ne se serait peut-être pas impliquée si elle n'avait eu des outils rendant ses interventions plus faciles, car moins visibles et coûteuses ? On retrouve là un des aspects récurrents de l'histoire militaire américaine, qui revient à considérer comme une stratégie les nouvelles armes (tactiques) issues du progrès de la technologie militaire.

¹⁰⁵ Évolution validée et même voulue également par les militaires américains, comme en témoigne Robert D. Kaplan, *Hog Pilots, Blue Water Grunts – The American Military in the Air, at Sea, and on the Ground*, New York, Random House, 2007, p. 8.

¹⁰⁶ Pierre HASSNER, « Régulation et stratégie : l'ère de la désorganisation massive ? », *Revue Défense Nationale*, mars 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Conséquences et perspectives pour l'Europe et la France

Quelles conséquences de ces évolutions pour les alliés de Washington, à commencer par les Européens et notamment la France ? Elles sont doubles. Concernant le volet secret, on peut le voir comme un nouvel avatar de l'unilatéralisme américain à l'heure des drones et du cyber, et il ne faut guère s'attendre à beaucoup d'échanges avec les Américains là-dessus (sauf peut-être pour les Britanniques). En revanche, le volet « empreinte légère » offre de nombreuses opportunités de coopération, que Washington appelle de ses vœux comme le montre l'insistance sur la notion de partenariats et comme l'a illustré de manière spectaculaire l'intervention en Libye.

En effet, pour Washington, l'intervention libyenne, si elle a mis en évidence les manques capacitaires européens¹⁰⁷, a également montré que certains alliés de l'OTAN étaient capables d'agir militairement sans leadership américain, en particulier Français et Britanniques. Les Américains ont donc d'abord insisté sur la nécessité pour les Européens de combler leurs lacunes : ce sera le sens du discours et testament politique de Robert Gates à Bruxelles le 10 juin 2011, discours qui fustigeait la baisse des dépenses militaires en Europe et appelait les Européens à y remédier sous peine de voir l'Amérique se désintéresser du Vieux continent. Ce sera également l'enjeu des initiatives lancées à la suite sous les termes de « *pooling and sharing* » à l'Union européenne et de « *smart defense* » à l'OTAN.

Mais l'opération *Harmattan*, menée par la France dans la première phase du 19 au 31 mars 2011, a aussi démontré aux Américains que l'Armée de l'air française était « *une force moderne, au spectre complet et avec une capacité autonome d'entrée en premier sur un théâtre*¹⁰⁸ ». À l'heure où les États-Unis cherchent à tout prix à éviter de nouvelles opérations militaires massives, et où ils privilégient les partenariats lorsque leurs intérêts ne sont pas directement menacés, la France apparaît ainsi sous un nouveau jour, comme un excellent allié, en particulier dans l'optique d'une coopération trilatérale (États-Unis, Grande-Bretagne, France) en plein essor.

L'initiative de rapprochement entre les trois armées de l'air avait commencé avant l'opération libyenne, mais celle-ci lui a donné un nouvel élan avec la volonté américaine affichée de capitaliser sur l'expérience libyenne (avant la Libye, deux éléments ont joué un rôle moteur : le retour de la France dans l'organisation militaire intégrée de l'OTAN et le traité de Lancaster House)¹⁰⁹. Les premiers ateliers stratégiques conjoints commencent en juin 2011 et se poursuivent en décembre 2012 sur la base de Mont-Verdun à Lyon, qui va jouer un rôle essentiel dans l'opération *Serval* lancée le mois suivant par Paris¹¹⁰. Or la coopération entre Washington et Paris dans le domaine du renseignement prend dès lors une pertinence nouvelle, puisque le soutien américain en matière d'ISR sera essentiel pour la France au Mali.

Les débats à Washington sur le soutien à apporter à la France au Mali ont d'ailleurs toujours évoqué la Libye. Lors d'une audition au Congrès le 14 février 2013 par exemple, le premier représentant démocrate (*ranking member*) Brad Sherman a ainsi commencé par rejeter explicitement l'expression de « *leading from behind* » avant de déclarer : « *dans le cas du Mali, nous sommes derrière et nous devons être derrière la France et applaudir ses efforts au Mali... Non seulement nous devons coopérer avec nos alliés, mais il y aura*

¹⁰⁷ Voir Philippe GROS, *De Odyssey Dawn à Unified Protector...*, op. cit., pour une description précise de ces lacunes comblées par les Américains.

¹⁰⁸ Col. James H. DRAPE, "Building Partnership Capacity: Operation Harmattan and Beyond", *Air & Space Power Journal*, September-October 2012.

¹⁰⁹ Sur ce point, voir aussi l'article commis par les trois chefs d'état-major de l'armée de l'air (États-Unis, France, Grande-Bretagne) : General Norton SCHWARTZ, Air Chief Marshal Sir Stephen DALTON, General Jean-Paul PALOMEROS, "Libyan air ops showcase French, UK, US partnership", *Janes's Defense Weekly*, 21 mars 2012.

¹¹⁰ Nathalie GUIBERT, « La base de Mont-Verdun, tour de contrôle de Serval », *Le Monde*, 17-18 février 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

*des moments et des zones où ils prendront la direction des opérations (the lead) et nous jouerons un rôle de soutien*¹¹¹ ». Avec le Mali, le schéma libyen ressurgit, et il est même poussé un cran plus loin.

C'est peut-être là l'apport le plus novateur de l'administration Obama en matière d'intervention militaire : une nouvelle manière d'envisager les modalités de participation américaine aux interventions multilatérales, dont l'opération en Libye a constitué une première mise en œuvre. L'intérêt américain à l'heure actuelle est bien, au-delà de la polémique sur la formule sémantique, de mettre en place la formule qui convienne d'un point de vue capacitaire et juridique¹¹² pour apporter un soutien à une opération menée par un/des allié(s) sans pour autant adopter le statut de cobelligérant. Une évolution qui n'est cependant valable, il faut le rappeler, que lorsque les intérêts des États-Unis ne sont pas directement menacés. En cas de menace directe et vitale en revanche, l'unilatéralisme américain demeure la règle, une règle renforcée par les nouvelles formes d'intervention de l'ère Obama.

Dans l'immédiat, la nécessité de lutter contre le terrorisme d'Al-Qaïda et de ses filiales demeure en effet une priorité à Washington, mais une priorité désormais contrainte par le poids des facteurs intérieurs : une opinion publique lassée de l'aventurisme militaire de ses dirigeants, préoccupée par les questions intérieures notamment économiques, et qui souhaiterait voir son pays ne plus s'impliquer dans toutes les crises qui secouent le globe ; et un Congrès divisé, où les républicains qui ont repris la majorité à la Chambre depuis 2010 (le Sénat est resté démocrate) ont imposé la réduction de la dette en priorité politique. Ces éléments – poids de l'opinion, nécessité de réduire les dépenses – ont joué un rôle décisif dans les nouvelles modalités des engagements militaires sous Obama. Dans cette optique, le recours à des tactiques furtives et à moindre risque apparaît comme une panacée, une forme idéale de guerre pour une démocratie à l'opinion rétive à la guerre, dans un environnement stratégique qui semble globalement peu menaçant pour les États-Unis. Il ne s'agit pas tant d'un retrait américain que d'une révision des modalités d'engagement contre le terrorisme.

Par ailleurs, le pivot vers l'Asie, dont la version militaire a été officialisée dans le dernier document stratégique américain publié en janvier 2012, implique quant à lui non seulement un rééquilibrage des forces militaires (et diplomatiques) américaines de l'Atlantique vers le Pacifique, mais également un rajustement de l'appareil militaro-industriel en soutien à la nouvelle stratégie. Dès lors, la redéfinition actuelle de l'engagement militaire américain, et en particulier la volonté de retrait du Moyen-Orient, doit aussi se comprendre comme une pause stratégique liée à un contexte intérieur contraignant, particulièrement sur le plan budgétaire. Pour Obama, il s'agit de parer aux menaces immédiates pour se protéger politiquement à l'intérieur, mais aussi de rendre possible la transition dans le contexte de décroissance momentanée et non-contrôlée du budget du Pentagone imposée par le rapport de force existant au Congrès et entre Congrès et Maison Blanche. Le désengagement américain actuel serait alors transitoire, le temps de réorienter – de « faire pivoter » le complexe militaro-industriel américain vers les nouvelles menaces venues d'Asie.

¹¹¹ Hearing of the House Committee on Foreign Affairs, "The Crisis in Mali: US interests and the International Response", House of Representatives, 113th Congress, 14 février 2013. Entretien de l'auteur avec des *staffers* du Congrès et notamment de la sous-commission Afrique de la Commission aux affaires étrangères, juin 2013.

¹¹² Voir les difficultés rencontrées pour apporter un soutien à l'opération *Serval* hors du cadre d'un engagement national américain et hors du cadre de l'OTAN.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ Bibliographie

(voir aussi la bibliographie de l'article introductif)

Ouvrages

BRZEZINSKI Zbigniew, *Strategic Vision – America and the Crisis of Global Power*, New York, Basic Books, 2012.

DELAHAYE Claire et RICARD Serge (ed.), *L'héritage de Théodore Roosevelt : Impérialisme et progressisme (1912-2012)*, Paris, L'Harmattan, 2012.

GOYA Michel, *Irak : Les armées du chaos*, Paris, Economica, 2009.

INDYK Martin S., LIEBERTHAL Kenneth G., O'HANLON Michael E., *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2012.

KAGAN Robert, *The World America Made*, New York, Alfred A. Knopf, 2012.

KAPLAN Robert, *Imperial Grunts: On the Ground with the American Military*, New York, Random House, 2006.

—, *Hog Pilots, Blue Water Grunts*, New York, Random House, 2007.

KLAIDMAN Daniel, *Kill or Capture – The War on Terror and the Soul of the Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012.

MAZZETTI Mark, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013.

NYE Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004.

SANGER David E., *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York, Crown Publishers, 2012.

SINGER P.W., *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York, Penguin, 2009.

VAÏSSE Justin, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Paris, Odile Jacob, 2012.

WESTERN Jon, *Selling Intervention & War: The Presidency, the Media, and the American Public*, Baltimore, MD, the Johns Hopkins University Press, 2005.

WOODWARD Bob, *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010.

—, *The Price of Politics*, New York, Simon & Schuster, 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Articles

BELLAMY Alex J., Paul D. WILLIAMS, "The new politics of protection ? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect", *International Affairs*, 87:4 , 2011, p. 839-844.

DICKINSON Elizabeth, "Brainier Brawn: A Brief History of Smart Power", *Foreign Policy*, mai-juin 2010.

DRAPE James H. (Col.), "Building Partnership Capacity: Operation Harmattan and Beyond", *Air & Space Power Journal*, septembre-octobre 2012.

HASSNER Pierre, « Régulation et stratégie : l'ère de la désorganisation massive ? », *Revue Défense Nationale*, mars 2013.

LIZZA Ryan, "The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama's foreign policy", *The New Yorker*, 2 mai 2011.

MUNSON Mark, "Has Operation Enduring Freedom-Philippines Been a Success?", *Small Wars Journal*, 5 avril 2013.

Norton SCHWARTZ (General), Air Chief Marshal Sir Stephen DALTON, General Jean-Paul PALOMÉROS, "Libyan air ops showcase French, UK, US partnership", *Janes's Defense Weekly*, 21 mars 2012.

NOSSEL Suzanne, "Smart Power: Reclaiming International Liberalism", *Foreign Affairs*, mars-avril 2004.

NYE Joseph S., "Get Smart: Combining Hard and Soft Power", *Foreign Affairs*, juillet-août 2009.

OBAMA Barack, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, juillet-août 2007.

TAILLAT Stéphane, « Les stratégies américaines en Irak et en Afghanistan », *Annuaire français des relations internationales*, juin 2013.

—, « Drones-tueurs et éliminations ciblées : le contre-terrorisme américain dans la lutte contre Al-Qaïda et ses affiliés (Pakistan, Yémen, Somalie) », *Focus Stratégique*, IFRI, octobre 2013.

WASSERBLY Daniel, "Pentagon builds on 'small footprint' approach to Africa", *International Defence Review*, 14 mars 2013

Think tanks

ARMITAGE Richard, NYE Joseph S. Jr., *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS, 2007.

GROS Philippe, *De Odyssey Dawn à Unified Protector : bilan transitoire, perspectives et premiers enseignements de l'engagement en Libye*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note n° 04/11, mai 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

KANDEL Maya, *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis*, Cahier de l'IRSEM n° 15, Paris : IRSEM, 2012.

Pew Research Center, "Iraq and Public Opinion: The Troops Come Home", décembre 2011.

ROBINSON Linda, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report n° 66, avril 2013, p. 5-6.

SMELTZ Dina, *Foreign Policy in the New Millenium: Results of the 2012 Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, septembre 2012.

ZENKO Micah, "US Public Opinion On Drone Strikes", *Council on Foreign Relations*, 18 mars 2013.

Sources primaires

BLANCHARD Christopher M., "Libya: Unrest and US Policy", *Congressional Research Service (CRS)*, 29 mars 2011.

FISCHER Eric, LIU Edward, ROLLINS John, THEOARY Catherine, *The 2013 Cybersecurity Executive Order: Overview and Considerations for Congress*, Congressional Research Service (CRS), mars 2013.

PLOCH Lauren, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (CRS), juillet 2011.

—, *Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response*, Congressional Research Service (CRS), novembre 2010.

SALAZAR TORREON Barbara, *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad 1798-2013*, Congressional Research Service (CRS), mai 2013.

Hearing of the Senate Committee on Armed Services, "Operation Odyssey Dawn and the situation in Libya", Senate Committee on Armed Services, 31 mars 2013.

Hearing of the House Committee on Foreign Affairs, "The Crisis in Mali: US interests and the International Response", House of Representatives, 113th Congress, 14 février 2013.

US Department of Defense, "Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense", janvier 2012.

—, "DoD Strategy for Operating in Cyberspace", juillet 2011.

White House, *National Strategy for Counterterrorism*, juin 2011.

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

—, *U.S. Strategy for Sub-Saharan Africa*, juin 2012.

—, “Inaugural Address by President Barack Obama”, 21 janvier 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ BUDGET ET INDUSTRIE : UN NOUVEAU CAP DEFINI DANS LA TOURMENTE

Aude-Emmanuelle FLEURANT

Directrice du domaine d'études Armement et économie de défense à l'IRSEM et directrice de l'Observatoire de l'économie-politique de la Défense et professeure associée à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP)

Introduction

De manière paradoxale, la dynamique budgétaire de défense qui prévaut aujourd'hui à Washington est présentée à la fois comme un moteur et comme un frein à la « transition stratégique » entamée par le pays et exposée dans la Directive stratégique publiée en 2012¹¹³. Un frein d'abord, car les dispositions de la Loi de contrôle budgétaire (*Budget Control Act* ou BCA) adoptées à l'été 2011 limitent considérablement la marge de manœuvre des responsables du département de la Défense (Department of Defense - DoD) en matière de gestion de l'austérité. Les cadres du Pentagone dénoncent l'absence de perspectives minimalement solides sur les ressources disponibles jusqu'en 2021 et le manque de souplesse dans la manière de les répartir au sein du budget. Ils perçoivent ces éléments comme des obstacles majeurs à la mise en œuvre de la directive stratégique dévoilée en 2012, qui prescrit un vaste repositionnement de la défense américaine, dont le fameux rééquilibrage vers l'Asie.

Un moteur ensuite, car la diminution des dépenses militaires nationales est aussi largement approchée comme l'occasion de confronter des problèmes structurels connus depuis longtemps. On pointe du doigt le poids financier grandissant que représentent les effectifs militaires, le chevauchement de capacités entre les services, les programmes hérités de la guerre froide dont la pertinence est aujourd'hui remise en cause, des éléments qui lesteraient la mise en œuvre d'une réforme aujourd'hui jugée vitale pour que le pays maintienne la crédibilité de son outil militaire à long terme. On espère ainsi la double pression exercée par le déplacement du centre de gravité des intérêts économiques et sécuritaires du pays vers le Pacifique et par les contraintes budgétaires soit mise à profit pour faire passer une étape charnière à la défense tant en termes de positionnement international que d'organisation nationale.

Compte tenu de l'ampleur possible de la décroissance amorcée en 2011, une évolution significative des volets investissements des budgets de défense (acquisition et la recherche et développement (RDT&E)) est inévitable. Les changements qui se produiront dans ces portefeuilles au cours des prochaines années auront à leur tour des conséquences directes sur l'industrie qui approvisionne le DoD en systèmes d'armes. Or le budget et l'industrie sont des dimensions centrales de l'activité de défense et incarnent le socle sur lequel s'appuie la phase de transition actuelle, les conditions de sa matérialisation. Pour ces deux volets, l'examen des évolutions récentes mène au constat que des changements sont en cours depuis déjà quelques années, même si la vision stratégique globale qui les sous-tend a été dévoilée tardivement, avec la publication de la Directive stratégique de janvier 2012 (DSG 2012). Dans cette optique, les difficultés politiques internes handicapent la capacité du DoD à mettre en œuvre l'approche développée au tournant de la décennie 2010. Elles ne remettent toutefois pas en cause l'engagement des décideurs envers les choix qui ont été faits, comme en atteste le fait que tous les leviers possibles sont mis à profit pour les mettre en œuvre.

¹¹³ Département de la Défense des États-Unis, *Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Les dimensions budgétaires et d'investissements du Pentagone sont aujourd'hui clairement situées à l'intersection des débats politiques intérieurs et des ambitions stratégiques internationales. C'est pourquoi un état des lieux des actions entreprises jusqu'à présent et un examen de la manière dont elles participent au repositionnement de la puissance hégémonique sont utiles pour dégager une appréciation plus nuancée de la stratégie privilégiée par les autorités à la fois pour faire face à la situation politique interne épineuse et à ce qu'elles estiment être les principales menaces aux intérêts du pays.

Pour y parvenir, une description de la dynamique budgétaire qui prévaut aujourd'hui à Washington est nécessaire d'entrée de jeu, afin de dissiper l'épais brouillard qui camoufle plusieurs éléments de la direction privilégiée par l'administration en matière de gestion de la décroissance. Ensuite, un examen de l'évolution et de la répartition des ressources financières octroyées au DoD livre plusieurs observations soutenant l'idée que certaines décisions avaient été prises en matière d'adaptation budgétaire et d'encadrement industriel avant le blocage politique fédéral qui persiste depuis 2011. Plus précisément, une analyse des évolutions des catégories de dépenses liées aux investissements est révélatrice sur ce plan. Enfin, l'étude des intérêts convergents de l'État de l'industrie militaire en termes d'adaptation jette un éclairage sur la manière dont le DoD entend à la fois préserver le noyau dur de capacités techno-militaires et l'inciter à se recentrer pour répondre aux défis posés par le contexte budgétaire nationale ainsi qu'à de nouvelles priorités stratégiques.

1. Le principe de la séquestration et son effet fumigène

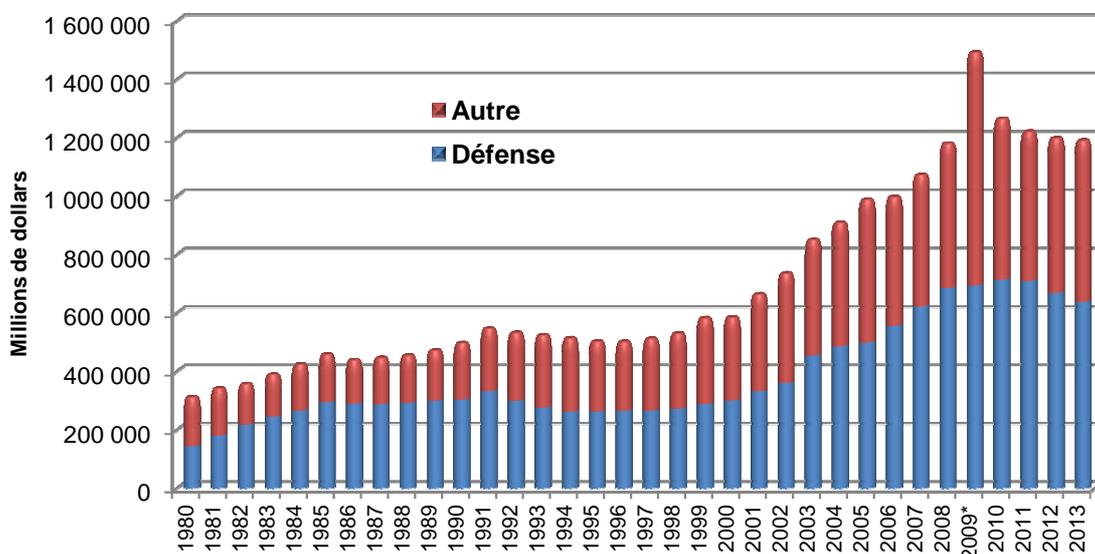
Les dispositions de la BCA de l'été 2011¹¹⁴, dont l'objectif est de réduire l'imposant déficit fédéral, ciblent en priorité les dépenses discrétionnaires, soit les portefeuilles nécessitant une loi annuelle d'appropriations et faisant l'objet de tractations complexes entre le Congrès et la Maison Blanche avant d'en arriver à une version finale. Dans sa définition budgétaire la plus stricte¹¹⁵, la défense représente bon an mal an près de 50 % de ces dépenses. La séquestration, sorte de méthode carotte/bâton incluse dans la BCA pour motiver une entente sur l'approche à adopter pour revenir à l'équilibre des comptes nationaux, fait clairement le pari que la menace qu'elle pose au budget du Pentagone est suffisante pour créer les conditions d'un accord. Le stratagème n'a pas fonctionné et cet échec montre que la période de croissance molle et surtout de faible création d'emplois a fait descendre le Pentagone de quelques échelons dans l'ordre des priorités de la population et de celui de leurs représentants au Congrès.

¹¹⁴ La Loi de contrôle budgétaire (*Budget Control Act – BCA*) est adoptée à l'été 2011 face à l'incapacité de parvenir à une entente entre les ailes exécutives et législatives sur les moyens à mettre en œuvre pour résorber le colossal déficit américain. Elle annonce d'emblée l'établissement de plafonds de dépenses pour tous les portefeuilles discrétionnaires du gouvernement fédéral, qui s'appliquent dès l'exercice budgétaire 2012. Elle comprend aussi une disposition, nommée la séquestration, qui prévoit retrancher des montants supplémentaires de ces portefeuilles à partir de janvier 2013 à moins qu'un compromis ne soit forgé avant la fin de l'année 2011.

¹¹⁵ Dans le budget de l'État fédéral, la fonction Défense 050 comprend certaines activités militaires conduites par d'autres départements, comme celui de l'énergie. Au niveau budgétaire, la définition la plus stricte est celle de la fonction 051, qui inclut les montants octroyés au DoD.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Figure 1. Part de la défense dans les autorisations budgétaires discrétionnaires du gouvernement fédéral, 1980-2013, en millions de dollars.



*La hausse perceptible des autorisations budgétaires autres que la défense en 2009 est attribuable à la mise en œuvre de l'*American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)*, le plan de relance d'Obama.

Source : à partir des données de l'Office of Management and Budget, Maison Blanche, 2013.

Même si la question du déficit n'est toujours pas résolue, l'exécutif s'évertue à défaire la séquestration depuis deux ans, soit bien avant son entrée en vigueur en mars 2013. Après des mois de négociations avortées sur ce sujet, le pessimisme est toutefois de rigueur à Washington. En effet, le mécanisme de compressions automatiques ne semble pas devoir être enrayé pour le budget de l'année financière 2014¹¹⁶ qui sera (ou non) défini le 15 janvier 2014 selon la dernière loi budgétaire votée le 16 octobre 2013, après deux semaines de « fermeture » du gouvernement (le *Shut Down*). 2014 étant une année de renouvellement de mandats pour une bonne partie des membres du Congrès, de nombreux doutes circulent aussi sur une résolution du problème pour l'exercice 2015. La conjoncture est donc peu favorable à la résolution d'un dossier aussi central qui constitue un champ de mines électoral pour plusieurs politiciens.

En matière budgétaire et capacitaire, cette dynamique tend à concentrer l'intérêt des analystes et des journalistes spécialisés sur deux grands dossiers. Le premier concerne l'implantation des orientations définies dans la DSG 2012. On craint globalement que les dispositions de la BCA handicapent particulièrement le rééquilibrage vers l'Asie, considéré comme étant potentiellement coûteux compte tenu des dimensions logistiques, technologiques et opérationnelles qui lui sont associées¹¹⁷. En contraignant

¹¹⁶ Aux États-Unis, les années financières débutent le 1^{er} octobre et se terminent le 30 septembre. Ainsi, le budget pour 2014 entre en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

¹¹⁷ Les coûts estimés de la logistique du retrait du théâtre afghan, une « opération » nommée *Retrograde, Reset, Redeployment, Redistribution, and Disposal* se situent autour de 7 MDS USD. Voir *Defense Industry Daily*. "Choices, Changes & Opportunities: Corporate Lessons from the Afghan R4D Exit", 23 octobre 2013, <http://www.defenseindustrydaily.com/nodes-choices-change-corporate-lessons-from-the-afghan-r4d-exit-018458/>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

considérablement la marge de manœuvre des décideurs et en générant beaucoup d'incertitude sur les ressources qui seront disponibles à moyen terme, la séquestration compromet la mise en œuvre du volet matériel de la stratégie de repositionnement. Le second dossier concerne le suivi du détail des choix faits dans le cadre de processus budgétaires et administratifs et des tractations entre le Congrès et la Maison-Blanche. Les processus en question sont parfois obscurs, comme les transferts de fonds d'un compte à un autre via le mécanisme des « demandes de reprogrammation », qui permettent aux gestionnaires de procéder à des aménagements ponctuels de leur colossal budget pour amortir certains effets immédiats de la séquestration. La dernière demande acheminée devait servir à couvrir un trou dans les budgets d'opérations outre-mer dont la facture a été sous-estimée (les coûts du retrait d'Afghanistan, notamment). Pour trouver les fonds, les services rognent d'ailleurs sur les enveloppes prévues pour plusieurs projets d'acquisition¹¹⁸. Même si ces actions sont suivies de près par les journalistes spécialisés, la faible envergure de ces mesures un peu « pansements » permet de relativiser leur effet sur le budget global et encore plus sur le processus de transition¹¹⁹.

2. La répartition des ressources budgétaires ou la distorsion entre les projections et la réalité

Ces façons d'aborder ce qui est largement appelé « la séquestration » font perdre le recul nécessaire pour bien comprendre la manière dont les dossiers budgétaires et industriels au cœur du processus de transition actuel sont pilotés. Il est en effet possible de distinguer plusieurs axes d'intervention privilégiés par l'administration. Que ce soit sur le plan des investissements ou de l'accompagnement de l'industrie, ceux-ci ont tous pour objectifs de consolider les assises matérielles des activités du Pentagone pendant la phase de contraction, tout en permettant, voire en incitant des recentrages et des rationalisations jugées nécessaires après dix ans de guerres.

L'examen du budget du DoD est incontournable pour procéder à une première identification des priorités qui soutiennent la transition stratégique. L'étude des tendances en matière de dépenses et de leur répartition permettent d'abord de dresser un tableau de la situation qui prévaut sur ce plan depuis 2009 et ensuite, de distinguer comment les trajectoires observées s'arriment – ou non - aux priorités définies par l'administration. Dans la mesure où l'effort d'adaptation repose pour beaucoup sur la gestion des ressources financières dont dispose le Pentagone, une analyse un peu plus pointue devrait en effet mener à distinguer les axes privilégiés par ce dernier, ou ceux qu'il aurait aimé mettre en œuvre sans la séquestration. La centralité de l'enjeu budgétaire dans la dynamique en cours explique le fait que cette section de l'étude soit très étoffée.

¹¹⁸ Brendan MCGARRY, "Pentagon Seeks \$10 Billion Shift for War Costs", *DoD Buzz*, 20 mai 2013, <http://www.dodbuzz.com/2013/05/20/pentagon-seeks-10-billion-shift-for-war-costs/>

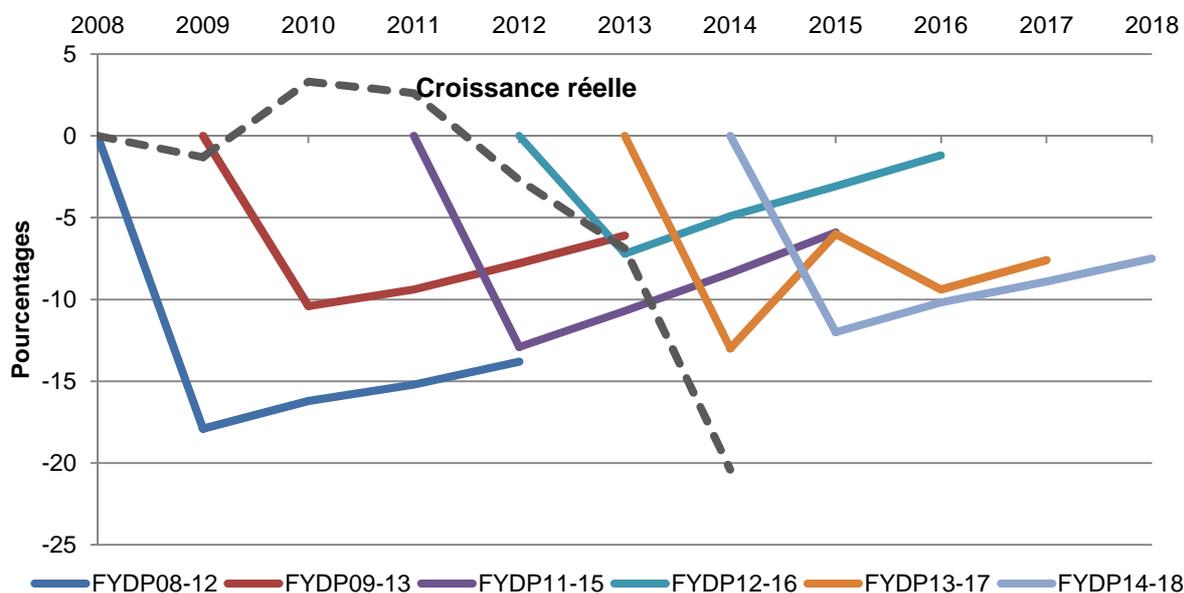
¹¹⁹ Le contrôleur du DoD a acheminé deux demandes de reprogrammation de fonds pour l'année financière 2013, l'un de 9 milliards USD dans le budget de défense à proprement parler et l'autre de 670 millions USD pour le budget lié aux activités de renseignement. Bien qu'il s'agisse de sommes conséquentes dans l'absolu, ce montant ne représente que 1,57% du budget total du Pentagone et selon le document envoyé au Congrès pour approbation, doit essentiellement servir à composer avec des coûts non anticipés du retrait des troupes en Afghanistan. Voir à ce sujet le rapport publié par le Sous-secrétaire (Contrôleur) du Département de la Défense des États-Unis, *Reprogramming action prior approval*, mai 2013.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

2.1 Prévisions, séquestration et arbitrages : une gestion budgétaire sous tension

Les propositions budgétaires de défense (*Presidential Budget* ou PB) soumises annuellement au Congrès par le Président comprennent des projections allant de quatre à cinq ans, au-delà de l'année pour laquelle les documents sont préparés. Nommées *Future Years Defense Program* ou FYDP, leur mise en perspective depuis la PB 2007 élimine d'emblée l'hypothèse que le Pentagone n'avait pas anticipé une diminution de ses ressources. La figure 2 montre qu'avant même le déclenchement de la crise, le FYDP présenté dans le budget présidentiel soumis en mars 2007 prévoit une réduction des autorisations budgétaires du DoD d'en moyenne 9 % entre 2008-2012. Comme le souligne Todd Harrison avec justesse, les FYDP se sont rarement matérialisés, ce qui encore plus vrai en période de guerre¹²⁰ : par exemple, la croissance réelle observée pour 2010 alors que tous les FYDP annoncent une chute plutôt abrupte des ressources est imputable à l'effort supplémentaire en effectifs consenti pour l'Afghanistan (le *surge*). Cependant, il faut garder en tête que la finalité de ce « sursaut » était de créer les conditions d'un retrait des forces armées de ce théâtre, entre autres pour mettre un terme à la pression financière exercée par l'opération¹²¹. À partir de 2013, on peut aussi observer les effets de la séquestration sur la courbe de croissance réelle, qui plonge de près de 25 % par rapport au sommet atteint en 2010.

Figure 2 : Comparaison des projections de croissance des propositions budgétaires présidentielles (PB) pour les années financières 2008, 2009 et 2011-2014¹, avec la croissance réelle du budget (BA) en pourcentages, base 100.



¹ La proposition budgétaire présidentielle pour l'année financière 2010 ne présente pas de FYDP.

Source : à partir des propositions budgétaires présidentielles 2008-2009 et 2011-2014.

¹²⁰ Todd HARRISON, "Analysis of the FY 2013 Defense Budget and Sequestration". *CSBA Backgrounder*, Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA), août 2012.

¹²¹ James JOYNER, "Obama Announces Afghan Surge and Exit Strategy", *Atlanticcouncil.org*, 2 décembre 2009, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/obama-announces-afghan-surge-and-exit-strategy>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

La figure 2 révèle également une préférence de l'exécutif pour des compressions importantes réalisées à très courte échéance (l'année suivant l'année pour laquelle la PB est soumise), suivies de retours mesurés à la croissance. Il s'agit d'une dynamique qui est l'inverse de celle instaurée par la BCA dont les effets sont en partie progressifs. En effet, les plafonds budgétaires et les compressions automatiques s'appliquent de manière indiscriminée à l'ensemble des autorisations budgétaires¹²² (*Budget Authority* - BA) de chaque année financière pour la période 2013 à 2021 et n'affectent pas les sommes allouées les années précédentes. Or, le Pentagone ne consomme pas 100 % des ressources qui lui sont octroyées pendant l'année financière pour laquelle elles sont votées, le niveau de dépenses réellement effectuées (*outlays*) étant variable selon les catégories. Par exemple, les fonds soutenant les salaires et les biens de consommation courante (pétrole, alimentation, pièces de rechange, etc.) sont pratiquement épuisés pendant l'année financière pour laquelle ils sont alloués. Les investissements, soit l'acquisition et la RDT&E prennent quant à eux quelques années avant de se traduire en paiements. Plus précisément, le Congrès peut voter des budgets pour un programme d'armement en 2014, mais le processus de sélection du fournisseur prenant du temps, le contrat pour ce programme sera signé en 2017. C'est à partir de ce moment que les fonds affectés en 2014 seront utilisés. Concrètement, cela signifie qu'une partie des sommes dépensées aujourd'hui dans les titres RDT&E et des achats (*Procurement*) provient d'autorisations budgétaires pré-BCA, ce qui tend pour le moment à amortir l'impact des compressions sur ces catégories.

Pour le Pentagone, la double pression exercée par la BCA, soit la diminution des ressources disponibles et l'impossibilité de les répartir en fonction des priorités, provoque deux phénomènes. Le premier est qu'elle mène les décideurs à employer tous les moyens à leur disposition pour se donner un peu de flexibilité, notamment l'usage d'une réserve de fonds non dépensés (*unobligated balances*) qui est canalisée vers les éléments budgétaires où l'on estime que la séquestration remet en cause des capacités ou des activités jugées cruciales, en particulier celles liées à la disponibilité opérationnelle des forces armées. Une partie de ces fonds vient précisément des programmes d'investissements autorisés, mais qui n'ont pas encore été démarrés. Cette manipulation ne fait que repousser en partie l'échéance des compressions qui les affecteront¹²³, les ressources destinées au lancement de nouveaux projets n'étant plus disponibles¹²⁴, à moins que la BCA ne soit rapidement remplacée par une entente sur le déficit fédéral.

Le deuxième phénomène, une conséquence directe du premier, est l'inquiétude croissante soulevée par l'impact sur le noyau industriel de défense de la trajectoire de l'acquisition et de la R&D face à l'effet ciseau créé par les mécanismes de la BCA (plafonds/séquestration) et de la stratégie de gestion mise en œuvre par les autorités pour gérer les urgences (ponctions dans les soldes non dépensés, demandes de reprogrammation). Pour les observateurs, cette dynamique affecterait, à terme, les dimensions capacitaires d'une armée américaine dont l'image est déjà trop affaiblie par les conflits d'Irak et d'Afghanistan. Elle pourrait également provoquer une importante onde de choc dans l'industrie. La quasi-totalité des projets de R&D et d'acquisition du DoD étant confiée à l'entreprise privée, des annulations auront des impacts directs sur la santé financière des entreprises et de leurs chaînes d'approvisionnement.

Pour la majeure partie des analystes de ces questions, le Pentagone doit aujourd'hui procéder à des arbitrages délicats entre les deux composantes majeures de son budget, soit les dépenses courantes et les

¹²² À l'exception de celles destinées aux effectifs, qui sont exemptés de la séquestration.

¹²³ Le terme d'investissements couvre les budgets d'acquisition et de recherche et développement.

¹²⁴ Lawrence P. FARRELL Jr., "Sequester Impact: More Than Meets the Eye", *National Defense Magazine*, National Defense Industry Association, septembre 2013,

<http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2013/September/pages/SequesterImpactMoreThanMeetsTheEye.aspx>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

investissements, pour faire face à la situation budgétaire actuelle, une situation présentée comme un choix entre *Force Structure* et *Capabilities*. D'un côté, les compressions apportées aux dépenses courantes affectent la disponibilité opérationnelle (*force structure*¹²⁵) en réduisant les effectifs et les entraînements dans un environnement international susceptible de mener les forces du pays à devoir s'investir rapidement dans des conflits, ce qui inquiète particulièrement les états-majors et les centres de commandement régionaux. De l'autre, les capacités (*capabilities*) permettent de préparer l'avenir, donc de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour disposer des outils indispensables pour faire face aux conflits de demain, ce qui mobilise avant tout les dépenses d'investissements et l'industrie. En clair, le Pentagone est invité à faire des choix qui permettent d'atteindre un équilibre entre ces deux volets de sa mission sans mettre en cause la sécurité du pays maintenant et à l'avenir, un mandat difficile¹²⁶.

Présentée de cette façon, on comprend mieux l'important malaise des autorités de défense face aux perspectives budgétaires offertes par la BCA jusqu'en 2021, qui comporte le potentiel de générer de sérieux dégâts pour l'ensemble des activités du DoD, ainsi que leur volonté de la voir rapidement remplacée par de nouvelles dispositions leur permettant de mettre en œuvre une transition budgétaire dont ils avaient déjà défini en partie les contours¹²⁷. En matière d'investissements, un examen de la répartition par titre de dépenses des FYDP formulés de 2007 à 2014 traduit vraisemblablement ce qu'auraient souhaité mettre en œuvre les décideurs, car aucun d'entre eux n'a tenu compte de la séquestration jusqu'à présent.

À première vue, la comparaison des évolutions prévues par les FYDP pour chaque titre de dépenses livre des observations intéressantes quant à la trajectoire post-Afghanistan préférée par les responsables de la Défense. En prenant d'abord la colonne de gauche de la figure 3, on constate que la catégorie des effectifs affiche clairement une rupture entre d'un côté, la hausse régulière des projections dessinées en 2008-2012 et celles de 2013-2017¹²⁸ qui marquent une décroissance assez prononcée. Une part de ces diminutions anticipées est attribuable à la démobilisation suivant les retraits des conflits, notamment la fin des *surge* irakien puis afghan, ainsi qu'à la mise en place d'objectifs de recrutement revus à la baisse, dont les effets se font aussi sentir sur la courbe de croissance réelle¹²⁹. Par ailleurs, il est intéressant de noter que la scission entre les FYDP correspond au moment de la publication de plusieurs rapports défendant l'idée que les coûts des effectifs, soit la solde et les programmes sociaux réservés aux militaires d'active et aux retraités ainsi qu'à leurs familles, mobilisent une part de plus en plus importante du budget du Pentagone, au détriment des autres catégories de dépenses. Ces parutions successives s'inscrivent également dans la foulée de plusieurs déclarations des autorités indiquant clairement que la dynamique budgétaire liée aux effectifs est problématique et doit changer¹³⁰. Cette offensive confirme la volonté de mettre cette catégorie

¹²⁵ James A. WINNEFELD, *The Post-Cold War Force-Sizing Debate. Paradigms, Metaphors and Disconnects*, Santa Monica, Rand National Defense Research Institute, 2007.

¹²⁶ Todd HARRISON, "Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead" *Foreign Affairs*, septembre-octobre. 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139965/todd-harrison/defense-cuts-conundrum>

¹²⁷ Stephanie GASKELL, "Exclusive Interview. Pentagon Comptroller Bob Hale Braces for Sequestration, Round 2". *Defense One*, 16 septembre 2013, <http://www.defenseone.com/management/2013/09/exclusive-interview-pentagon-comptroller-bob-hale-braces-sequestration-round-2/70416/>

¹²⁸ Une mise en garde méthodologique s'impose: le FYDP 2014-2018 ne comprend pas la séquestration et pour les budgets supplémentaires destinés aux opérations outre-mer, il utilise un chiffre temporaire, nommé « signet ».

¹²⁹ Voir figure 3, courbe pointillée.

¹³⁰ Voir entre autres Robert M. GATES, "Remarks delivered at Eisenhower Library (Defense Spending)", *DoD Speech*, 8 mai 2010 ; Clifford STANLEY, sous-secrétaire à la Défense (effectif et disponibilité opérationnelle) et Jonathan WOODSON, assistant sous-secrétaire à la Défense (programmes santé), *Joint Statement Regarding the Military Health System Overview Before the Armed Services Committee, Military Personnel Subcommittee*, Washington, U.S. Government Printing Office, 15 mars 2011.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

de dépenses à contribution pour gérer la décroissance, ce qui ne serait pas la première fois. Cela dit, le caractère très sensible sur le plan politique interne des décisions portant sur la rémunération et les avantages sociaux des militaires en fait d'emblée une catégorie de dépenses difficile à manier. Selon le CRS, toutes les demandes présidentielles visant à limiter les hausses annuelles des soldes ou à augmenter les primes d'assurance maladie ont été rejetées par le Congrès depuis 2010¹³¹.

Ensuite, de manière peu surprenante, le titre un peu fourre-tout de l'opération et de la maintenance (O&M)¹³² devrait décroître significativement selon tous les FYDP. La diversité des dépenses qui passent par ce budget rend l'explication de cette prévision tributaire d'un ensemble de facteurs assez disparates. Comme il s'agit de la catégorie qui soutient les opérations militaires, il est logique d'anticiper une réduction des budgets dans la foulée du désengagement d'Irak et de celui en cours de l'Afghanistan, même si initialement les défis logistiques posés par les retraits sont coûteux¹³³. Ils peuvent néanmoins aussi signifier une diminution des entraînements (aussi couverts par l'O&M), une rationalisation des personnels civils de la défense (dont les rangs ont augmenté pendant la décennie 2000 en phase avec la croissance du DoD) ainsi qu'une diminution du recours aux sociétés privées de services¹³⁴. Cette multiplicité de missions peut générer l'impression que l'O&M représente une boîte à outils utile pour gérer de nouvelles conditions budgétaires. C'est partiellement le cas, car la catégorie finance aussi la disponibilité opérationnelle des forces armées¹³⁵, un sujet sensible depuis l'expérience post-Vietnam. Les compressions ayant suivi le retrait de la péninsule indochinoise avaient en effet mené à ce que les généraux de l'époque ont qualifié de « *forces creuses* », c'est-à-dire une force militaire qui paraît préparée à combattre sur le papier, mais qui souffre en réalité de pénurie en personnel et en équipements, ainsi que de lacunes dans la formation, ce qui questionnait leur capacité à s'engager efficacement dans un conflit.

Enfin, en ce qui concerne l'acquisition et la RDT&E - la partie droite de la figure 3 - on voit tout de suite le contraste entre les projections globalement en hausse des achats (entre +10 et +20 % par rapport au niveau de 2007) malgré de courts passages par la décroissance et le tracé baissier (entre -10 et -20 %) de la RDT&E. Cette approche semble marquer une rupture avec celle adoptée dans les années 1990 qui avait fait le choix de limiter les compressions apportées au budget de recherche pour préserver et mener à maturité les programmes visant à mettre en service une nouvelle génération d'armement et qui avait sévèrement diminué les ressources consacrées à l'acquisition¹³⁶. En effet, en prenant le sommet et le creux de la vague des années 1990 pour ces deux catégories (autorisations budgétaires), la RDT&E a été réduite de 23,4 % entre 1987 et 1996, soit un niveau équivalent à celui affiché par la croissance réelle entre 2007 et 2012 sur

¹³¹ John J. JANSEN *et al.*, "FY2014 National Defense Authorization Act: Selected Military Personnel Issues", *CRS Report for Congress*, 19 août 2013.

¹³² Ce titre comprend entre autres les activités des quartiers généraux, les salaires des personnels civils, les déplacements des officiels, le carburant, les projets de constructions de moins de 750 000\$, le recrutement, la formation et l'entraînement des forces, le soutien et l'entretien des dépôts, les contrats de services, etc.

¹³³ *Defense Industry Daily*. "Choices, Changes & Opportunities...", art. cit.

¹³⁴ Tony CAPACCIO, "Pentagon Weighs Firing Thousands Under 2014 Spending Cuts", *Bloomberg News*, 23 août 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-22/pentagon-weighs-firing-thousands-under-2014-spending-cuts.html>

¹³⁵ Cette expression traduit les deux termes utilisés aux États-Unis, soit *Readiness* and *Preparedness*.

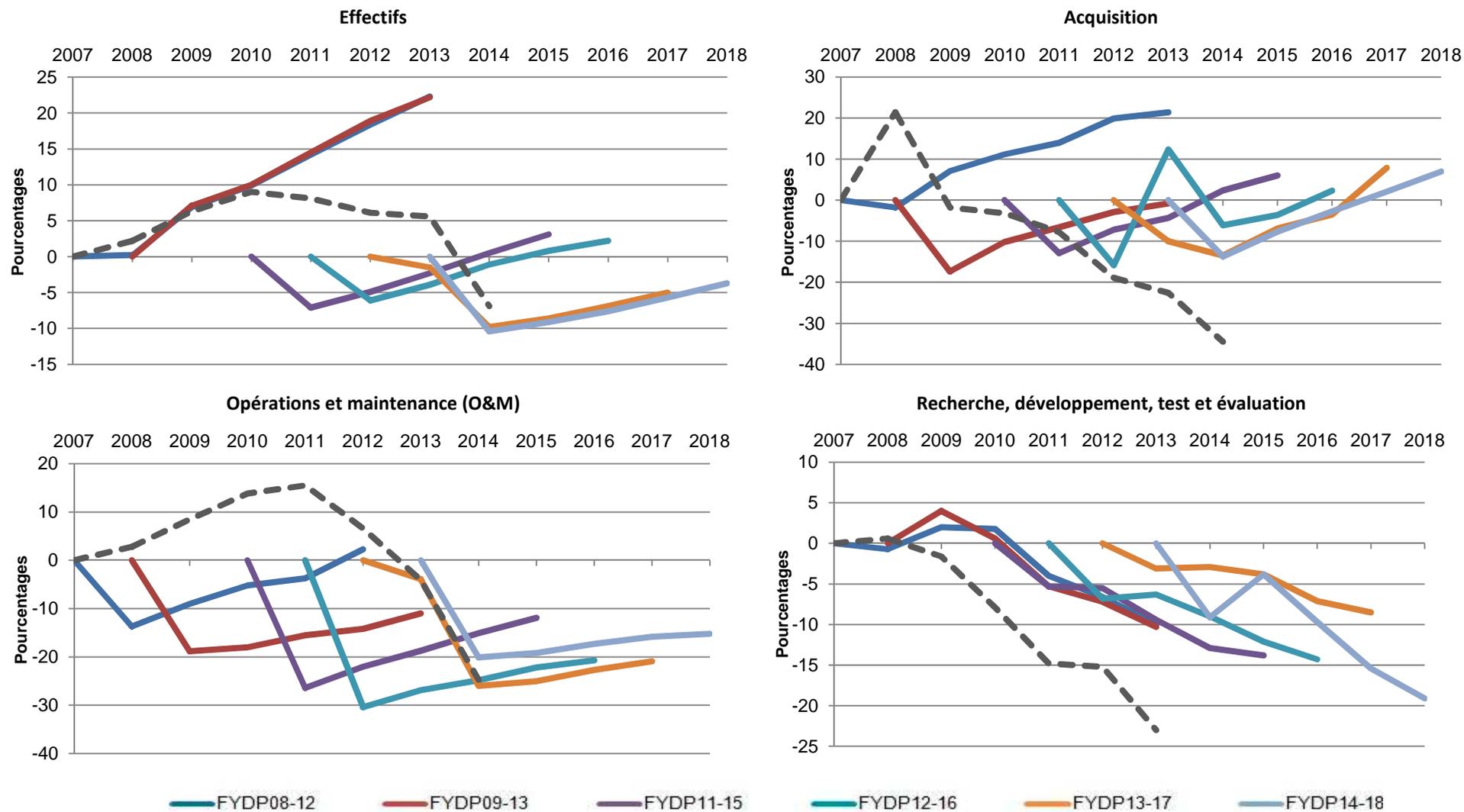
¹³⁶ Yves BELANGER et Aude-Emmanuelle FLEURANT, *Le budget militaire américain. Vers une nouvelle course aux armements?*, Note de recherche publiée au sein du Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité (GRIMS), Université du Québec à Montréal, 2001

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

une période deux fois plus courte. Les achats, quant à eux, ont subi des compressions de l'ordre de 67 % entre 1985 et 1996, ils ont aujourd'hui diminué de 35 %¹³⁷.

¹³⁷ Sur la base des autorisations budgétaires en dollars constants de la proposition budgétaire de 2014. Voir le Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2014*, Washington, mai 2013.

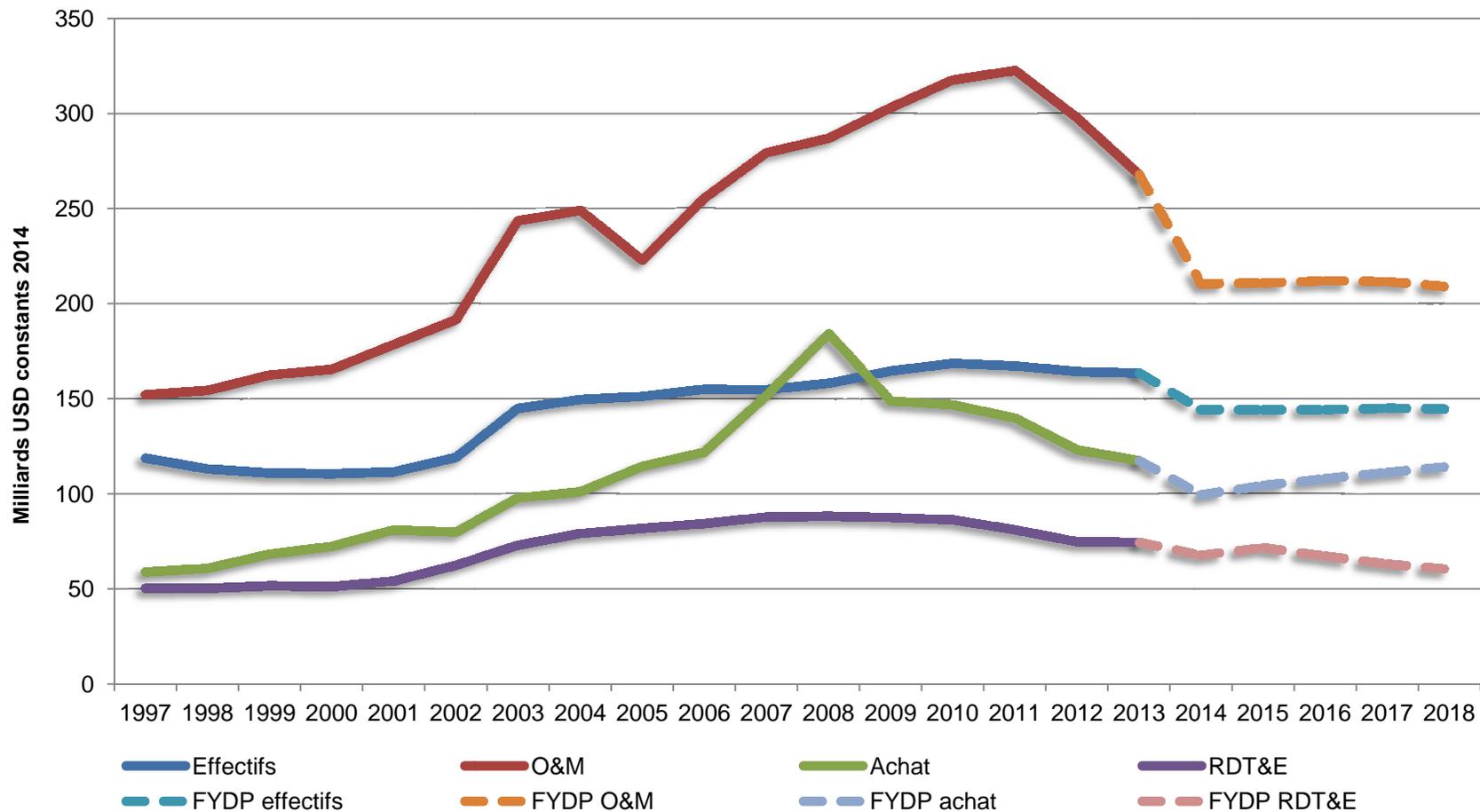
Figure 3: Comparaison des projections de croissance des propositions budgétaires présidentielles (BA) par titres de dépenses pour les années financières 2008, 2009 et 2011-2014¹, avec la croissance réelle du budget (BA) en pourcentages, base 100.



¹ La proposition budgétaire présidentielle n'offre pas de FYDP.
Source: à partir des propositions budgétaires présidentielles de 2008 à 2009 et de 2011 à 2014.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Figure 3.A: Évolution du budget (BA) de la défense par titres, 1997-2018, en milliards USD constants 2014.



Source : à partir de la proposition budgétaire présidentielle 2014.

En temps normal, la catégorie des effectifs comporte des dimensions politiquement sensibles pour les parlementaires qui rendent difficile l'adoption de réformes majeures, comme celles envisagées par l'administration pour les bénéfices sociaux et pour les hausses salariales des militaires. Les changements qui peuvent y être effectués plus rapidement, notamment l'abaissement des niveaux de forces autorisés annuellement, mettent quant à eux du temps à se traduire en gains financiers et ne permettent donc pas d'accommoder les pressions budgétaires à court terme. Dans la mesure où les budgets d'effectifs sont exemptés du mécanisme de compressions automatiques, l'effort se concentre forcément vers les autres postes de dépenses, soit l'O&M, l'achat et la R&D.

D'après les autorités de défense, l'O&M est en première ligne des compressions amenées par la séquestration, ses effets se faisant sentir très rapidement sur les activités d'entraînement¹³⁸. Comme la disponibilité opérationnelle, un autre sujet de préoccupations des législateurs, est soutenue par ce titre, on peut toutefois penser que l'insistance sur ce sujet dans les discours de l'exécutif cherche à inciter les parlementaires à donner aux responsables du DoD plus de marge de manœuvre dans la répartition des réductions de dépenses. Cet objectif a visiblement obtenu leur accord, compte tenu des diverses manœuvres de transferts de fonds évoquées plus haut, dont la plupart n'auraient pas pu être réalisées sans l'aval du Congrès. À son tour, cet assouplissement a permis de moduler les compressions apportées aux achats.

2.2. Acquisitions et R&D : protéger le cœur des programmes actuels et préparer une nouvelle génération d'armements

Depuis 2010, la volonté de protéger les budgets d'acquisition de coupes trop profondes est assez claire. Les choses paraissent moins évidentes en matière de RDT&E, une catégorie qui a été davantage mise à l'abri lors des phases de décroissance précédentes. Dans le cadre d'une réflexion sur les moteurs du repositionnement de la puissance américaine, l'examen du mode d'ajustement privilégié dans ces catégories est susceptible de clarifier certaines priorités soutenant la transition stratégique en fournissant une perspective de plus long terme. En effet, les investissements engagent le Pentagone à long terme en définissant les armements et les technologies de défense dont les forces armées auront besoin dans le futur, une nouvelle génération d'armements se préparant plusieurs années d'avance.

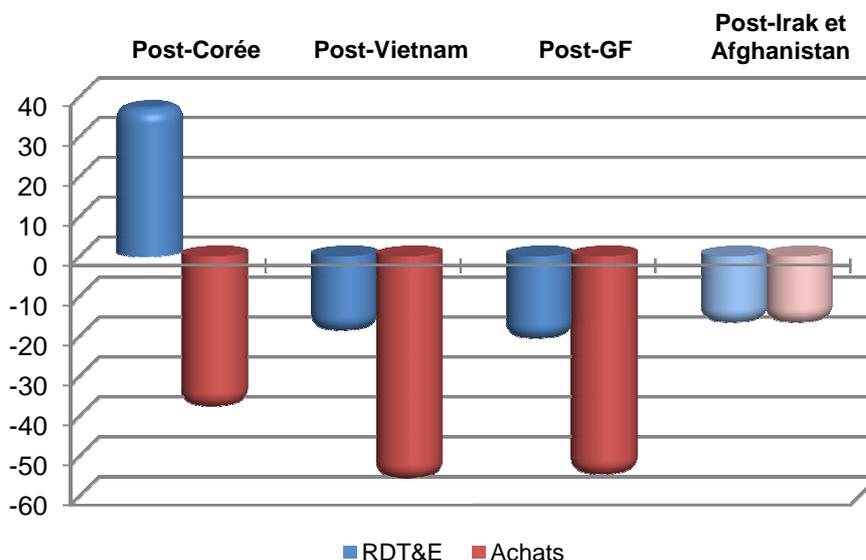
Même si la R&D et l'acquisition sont des activités étroitement liées, l'examen de leur adaptation budgétaire doit être fait séparément. En effet, la figure 4 montre que lors des phases de contraction précédentes, leur ajustement a été approché de manière distincte, avec des réductions plus sensibles pour les achats que pour la R&D¹³⁹. Cette préférence reflète le fait que la catégorie est globalement mieux dotée, donc qu'elle représente potentiellement une source d'épargne plus significative que la R&D, mais aussi qu'elle alloue une certaine flexibilité qui ne remet pas drastiquement en cause les capacités, en permettant des étalements de programmes et des réductions de commandes. Elle confirme également la réticence des autorités de la défense à sabrer les budgets qui soutiennent le développement de nouvelles générations d'armement et qui préparent donc l'avenir.

¹³⁸ Martin E. DEMPSEY (Général), *Statement of General Martin E. Dempsey, USA Chairman of the Joint Chiefs of Staff, before the Senate Appropriations Committee - Defense FY14 Department of Defense Budget*, Senate Budget Committee, 11 juin 2013 ; Chuck HAGEL, Secretary of Defense *Submitted Statement on the FY 2014 Budget Request for the Department of Defense*, Senate Appropriations Committee – Defense Subcommittee, 11 juin 2013.

¹³⁹ La croissance de la R&D pendant la période post-guerre de Corée s'explique par le début de la guerre froide qui a mené à la mise en place d'un dispositif permanent de recherche entièrement dédié à la défense.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Figure 4. Dépenses militaires des États-Unis (*outlays*) par titre, 1948-2013, en pourcentages.



*incluant les budgets d'opérations (OCO), sur la base des paiements effectués (*outlays*).

Source: à partir de la demande budgétaire présidentielle 2014.

L'examen des FYDP de la figure 3 tend à indiquer que cette fois, la préférence des autorités se serait portée sur une approche différente de celle adoptée dans les périodes post-Vietnam, et post-Guerre froide si la BCA n'était pas venue brouiller les cartes. Celle-ci aurait en effet maintenu les financements alloués aux d'achats et diminué ceux de la R&D. Malgré la conjoncture, la volonté de protéger les investissements est encore d'actualité, comme l'indique le document d'accompagnement de la proposition budgétaire de défense pour l'exercice 2014, qui précise : « *A guiding principle of DoD budget choices is to first seek efficiencies and target excess overhead costs before cutting military capabilities such as force structure or modernization investments*¹⁴⁰ ».

Plus concrètement, deux ensembles de mesures dessinées depuis 2010 confirment l'idée que l'exécutif cherche à préserver le cœur du budget d'acquisition et à protéger une poignée de programmes majeurs qui doivent entrer en production entre 2015 et 2025 et qui sont destinés à appuyer la stratégie de repositionnement, particulièrement le rééquilibrage vers l'Asie¹⁴¹. Le premier comprend les directives d'efficacité budgétaire mises en place sous la gouverne de l'ex-Secrétaire à la Défense Robert M. Gates en 2010 qui cherchent explicitement à protéger le cœur des programmes majeurs d'acquisitions (*Major Defense Acquisition programs – MDAP*) des compressions qui s'amorcent. Connues sous l'appellation « d'initiative Gates », elles annoncent un vaste effort de rationalisation des activités administratives du DoD ciblant les effectifs civils, les sociétés privées de service et les frais généraux (*overhead*). De manière plus révélatrice, le mémo relayant ces consignes demande également à l'Army, à l'Air Force et à la Navy/Corps des Marines de trouver 100 G\$ d'économies dans leurs budgets respectifs dans le but de « *transférer ces*

¹⁴⁰ Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à la Défense (contrôleur), *Defense Budget Priorities and Choices—Fiscal Year 2014*, avril 2013.

¹⁴¹ Par exemple, l'avion de combat JSF/F-35, le navire de combat en zone littorale (*Littoral Combat Ship*), le drone MQ4 Triton ou encore l'avion ravitailleur KC-46A.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

*fonds vers des programmes jugés prioritaires*¹⁴² », ce qui les a incités à en identifier d'autres auxquels ils mettent un terme.

Lorsqu'il est question d'acquisition, les politiques valorisant l'efficacité budgétaire et le contrôle des coûts focalisent inévitablement l'attention sur les programmes qui rencontrent d'importantes difficultés depuis plusieurs années et qui font régulièrement l'objet de rapports négatifs. En général, les principaux reproches qui leur sont adressés sont a) les dépassements budgétaires et de calendriers ; b) les échecs techniques répétés ; c) leur effet doublon avec d'autres programmes qui sont plus performants et d) une adéquation questionable aux nouvelles caractéristiques de l'environnement international. La surprise n'a ainsi pas été très prononcée lors de l'annonce de l'annulation du projet de second moteur du F-35 ou de celui de véhicule expéditionnaire de combat, par exemple, deux *Major Defense Acquisition Programs* (MDAP) régulièrement critiqués même lors de la période d'abondance des années 2000¹⁴³. Il faut noter également que le fait de braquer les projecteurs sur un petit nombre de projets très problématiques tend aussi à dévier de l'attention les programmes qui n'évoluent pas nécessairement beaucoup mieux, mais que l'on souhaite conserver¹⁴⁴, car ils correspondent davantage aux priorités en matière capacitaire et opérationnelle à court et moyen termes¹⁴⁵. La plupart des analystes s'entendent ainsi pour dire que ces projets soutiennent les orientations définies dans la DSG2012.

Le second ensemble de mesures cherchant à soustraire le plus possible le budget d'acquisition de la décroissance amorcée en 2010¹⁴⁶ concerne les actions entreprises pour affronter la première itération de la séquestration, soit 37 G\$ de compressions pour le budget 2013. Normalement, ce montant aurait dû être réparti sur la totalité des ressources du Pentagone via des réductions homothétiques de 7,8 % appliquées à tous les éléments du budget à l'exception des effectifs qui en sont exemptés. Cependant, diverses dispositions techniques de la BCA¹⁴⁷ ont été mises à profit pour permettre aux gestionnaires de moduler les compressions, une marge de manœuvre qui a d'abord servi à financer les manques à gagner dans l'O&M, mais aussi à gérer les urgences au niveau des programmes. Par exemple, le F-18 n'a subi aucune réduction lors de l'exercice 2013 alors que le programme des sous-marins de classe Virginia a vu son budget amputé de 11 %¹⁴⁸.

Les évolutions politiques récentes indiquent que l'horizon budgétaire de la défense ne s'éclaircira pas avant l'année financière 2015. De plus, certaines mesures d'évitement adoptées, en particulier l'usage de la réserve de fonds non dépensés, ne pourront pas être reconduites indéfiniment¹⁴⁹. Face à ces perspectives peu enthousiasmantes, les services, qui gèrent la majeure partie des budgets d'acquisition, adoptent les

¹⁴² Département de la Défense des États-Unis, Bureau du secrétaire à la Défense, *Department of Defense Efficiency Initiative Fiscal Year 2012 Estimates*, Washington, 18 février 2011.

¹⁴³ Département de la Défense des États-Unis, *Statement on Department Budget and Efficiencies As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates*, 6 janvier 2011.

¹⁴⁴ On peut penser ici au cas du *Ground Based Midcourse Defense*, un composant du système antimissile américain qui a connu plusieurs échecs lors des phases de tests et qui affiche aussi une importante inflation.

¹⁴⁵ Le cas de l'avion F-35 est éloquent sur l'importance des considérations d'emploi futur dans le maintien de programmes qui sont dysfonctionnels. Même en ayant défrayé l'actualité, le système a été maintenu alors qu'il est largement au-delà des budgets, que ses performances techniques sont décevantes et que le calendrier n'a jamais été tenu.

¹⁴⁶ Lorsque prise sur la base des paiements effectués (*outlays*) en dollars constants, la décroissance de l'acquisition débute en 2010. Si l'on utilise les chiffres des autorisations budgétaires, les réductions de crédits commencent en 2009.

¹⁴⁷ La BCA est en fait un amendement apporté à une législation datant de 1985, la *Balanced Budget and Deficit Control Act*, qui institue le principe de séquestration, mais qui indique aussi comment procéder pour des assouplissements. Voir Bill HENIFF (Jr.) *et al.*, "The Budget Control Act of 2011", *CRS Report for Congress*, 19 août 2011.

¹⁴⁸ Jason SHERMAN, "Sequestration Cuts To Weapons Accounts Vary Widely; Army Spared", *Inside the Pentagon's Inside the Army*, 1^{er} juillet 2013.

¹⁴⁹ Taylor RUSHING, "DOD loses spending flexibility designed to blunt effects of sequestration" *Stars and Stripes*, 20 octobre 2013, <http://www.strikes.com/news/dod-loses-spending-flexibility-designed-to-blunt-effects-of-sequestration-1.247903>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

méthodes classiques de temporisation¹⁵⁰. On cherche à repousser les dates de lancement de programme au-delà de 2018, on envisage des diminutions de commandes et leur étalement. Quelques projets supplémentaires ont été annulés depuis la salve d'ouverture de Gates, mais pour le moment, les coûts associés à ces arrêts prématurés dans les dispositions des contrats freinent le processus et motivent un examen de cette question¹⁵¹. Il semble clair toutefois que les décideurs explorent la possibilité de recourir davantage à cet outil finalement peu employé par la défense pour gérer son budget d'acquisition¹⁵².

En octobre 2013, dans le contexte d'un arrêt quasi complet des activités gouvernementales provoqué par une nouvelle crise du plafond de la dette, le Pentagone a annoncé pour la première fois qu'il intégrera les limites imposées par la séquestration dans sa planification financière pour le budget 2015¹⁵³. On peut lire dans cette décision la reconnaissance que les conditions ne sont pas réunies pour un renversement de situation à court terme et que les moyens déployés jusqu'à présent, qui misaient clairement sur une résolution plus rapide du problème, ne sont pas adaptés à la gestion de la situation. L'année 2015 risque donc de voir l'approche budgétaire envers l'acquisition changer significativement et davantage de MDAP devenir vulnérables à des annulations.

La RDT&E constitue l'autre volet de la portion investissements des comptes du DoD. Pour les observateurs familiers avec l'évolution du budget de la défense américain, la trajectoire baissière prévue pour cette catégorie de dépenses depuis 2007 (voir figure 3 et 3.A) est particulièrement étonnante. Comme le mentionne Travis R. Doom de l'*American Association for the Advancement of Science* (AAAS), le maintien de la supériorité technologique militaire pour assurer la sécurité nationale est fermement enchâssé dans la pensée stratégique du pays et fait l'objet d'un consensus dans la société américaine¹⁵⁴. Cet objectif motive des efforts financiers significatifs en matière de R&D militaire depuis la guerre de Corée ainsi que l'entretien d'une base organique de laboratoires de recherche sans rivale à l'échelle internationale. Il est difficile de croire que le paradigme qui guide une bonne partie de l'effort financier en matière d'armements depuis 1950 soit en train de disparaître, d'autant plus qu'il a été réaffirmé dans l'ensemble des documents d'orientation politique et stratégique publiés depuis le déclenchement de la crise.

Un examen plus détaillé de la manière dont les ressources allouées à la R&D sont réparties et de leur évolution au sein de segments distincts permet de dégager quelques éléments d'explication possibles de cette décroissance. En matière de RDT&E, le DoD distribue ses fonds en sept « activités budgétaires » (*Budget Activities* - BA). Les BA de 1 à 3 couvrent ce que les Américains nomment la science et technologie (S&T)¹⁵⁵ soit la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement de technologies avancées. Les BA 4 et 5 couvrent les phases dites de « recherche et ingénierie ». Celles-ci correspondent au volet de matérialisation des programmes, c'est-à-dire le passage au système¹⁵⁶. La BA 6 sert à entretenir et

¹⁵⁰ Stephen DAGGETT et Pat TOWELL, "FY2013 Defense Budget Request: Overview and Context", *CRS Report for Congress*, 20 avril 2012.

¹⁵¹ Jason SHERMAN, "Defense Department Reviewing Weapons Termination Policies", *Inside the Pentagon's Inside the Army*, 22 juillet 2013.

¹⁵² Julien DEMOTES-MAINARD, *L'abandon des programmes d'armement aux États-Unis : la fin de la Guerre froide et le changement de paradigme de l'acquisition militaire*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Montpellier I, École doctorale, Droit et science politique, 29 mai 2013.

¹⁵³ Sebastian SPRENGER, "Pentagon Begins To Make Peace With Sequestration; QDR Eyed As A Tool", *Inside the Pentagon*, 10 octobre 2013.

¹⁵⁴ Travis R. DOOM, "Department of Defense" in *American Association for the Advancement of Science (AAAS), Report XXXVIII, R&D in the FY 2014 Budget, Part II : Agency R&D Budgets*, Washington, 6 août 2013.

¹⁵⁵ L'équivalent en France serait la recherche et technologie (R&T).

¹⁵⁶ Du point de vue budgétaire, les Américains établissent une différence entre l'acquisition, considérée comme un processus démarrant dans la phase de développement de la RDT&E, lorsqu'un besoin opérationnel est formulé, et se terminant avec la mise

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

à moderniser les infrastructures du DoD servant à la RDT&E (laboratoires, bancs et terrains d'essais, équipements, etc.) tandis que la BA 7 est davantage consacrée à la mise à niveau d'équipements déjà en service¹⁵⁷.

D'abord, on note que les activités de S&T requièrent nettement moins de ressources que celles de développement et d'ingénierie. Cela s'explique par le fait que ces phases amont de recherche nécessitent moins d'apports matériels comme de la fabrication et de l'intégration, des activités nettement plus coûteuses et donc mieux dotées avec des budgets 2 à 3 fois plus élevés. Mécaniquement, la baisse globale observable pour la RDT&E est à mettre au compte de la diminution de la R&E ainsi qu'à ceux liés au développement de systèmes opérationnels (BA 7) dont la croissance a été prononcée entre 2002 et 2010 en phase avec les opérations majeures d'Irak et d'Afghanistan. Ensuite, il ne faut pas perdre de vue que même si des distinctions sont faites entre la R&D et la production sur le plan administratif, ces activités s'inscrivent dans un processus continu de maturation menant du concept au développement technologique puis à la fabrication d'un système répondant à un besoin opérationnel. Ainsi, une augmentation observée à la phase de démonstration (BA 4) peut correspondre à une diminution concomitante de celle de développement technologique (BA 3), car certains projets ont franchi des étapes sur une année budgétaire¹⁵⁸. La similitude du tracé des courbes des BA 2-3 et 4-5 illustre bien cette dynamique.

La figure 5 montre que la portion S&T du budget de R&D, avec approximativement 10 % de diminution entre 2010 et 2014¹⁵⁹, devrait moins souffrir de la période d'austérité que les BA 4-5 qui seraient réduites, en principe, de 27,5 %¹⁶⁰. On doit toutefois faire attention à l'interprétation de ces courbes. D'abord, si l'on prend l'ensemble de la période 2002 - 2014, on constate qu'en fait les budgets de S&T ont atteint des niveaux historiquement élevés, et que malgré la décroissance, ils se maintiennent au-dessus des moyennes des décennies précédentes. En fait, selon les données compilées par *l'American Society for the Advancement of Science* (AAAS), le budget de S&T aurait plus que doublé depuis 1992¹⁶¹. Ensuite, outre les compressions budgétaires, la décroissance des activités de R&E peut également être tributaire de trois grands facteurs : a) certains programmes sont passés en phase de production et sont désormais soutenus par la catégorie des achats ; b) certains projets ont été annulés en 2010-2011, qui étaient financés par l'enveloppe de R&D aux activités budgétaires 4, 5 ou 7 ; c) certaines technologies ou idées formulées dans les phases amonts de la R&D ont été abandonnées avant de passer à l'étape pré-production.

La volonté de maintenir les budgets de S&T, quant à elle, répond ouvertement à l'objectif de préparer une nouvelle génération d'armements comprenant des technologies de rupture (*game-changing technologies*)¹⁶². Celle-ci se vérifie dans la croissance des budgets liés à la recherche fondamentale, ainsi que dans la répartition de ces ressources au niveau institutionnel. Les services reçoivent des parts à peu près égales de l'enveloppe qui croît, mais les agences qui dépendent du bureau du Secrétaire à la Défense voient aussi leurs ressources en S&T augmenter significativement. La *Defense Advanced Research Project*

hors service des équipements. L'achat (*procurement*) réfère directement à la catégorie budgétaire qui achète les systèmes lorsque ceux-ci sont en production.

¹⁵⁷ Voir Travis R. DOOM, "Department of Defense", *op. cit.*

¹⁵⁸ Moshe SCHWARTZ, "Defense Acquisitions: How DOD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process", *CRS Report for Congress*, 2 janvier 2013.

¹⁵⁹ Selon que l'on utilise les autorisations budgétaires (BA) ou les paiements effectués (*outlays*), l'année de départ de la décroissance change. En autorisations budgétaires, elle commence en 2010 et en dépenses, en 2011.

¹⁶⁰ Les BA 6 et 7 diminuent quant à elles de 21 %.

¹⁶¹ Travis R. DOOM, "Department of Defense", *op. cit.*

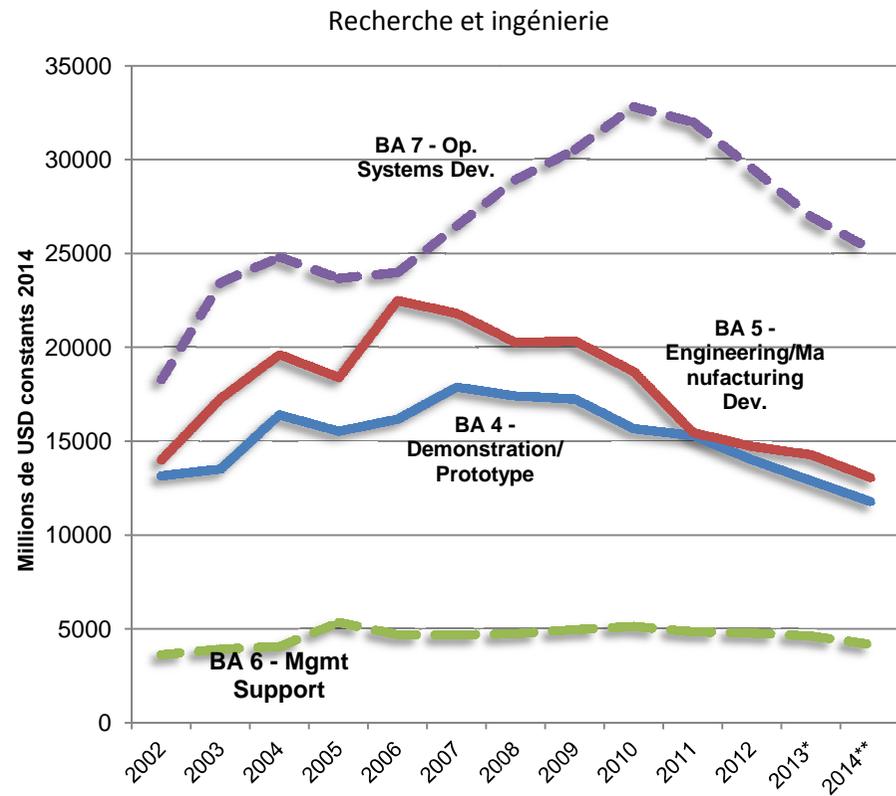
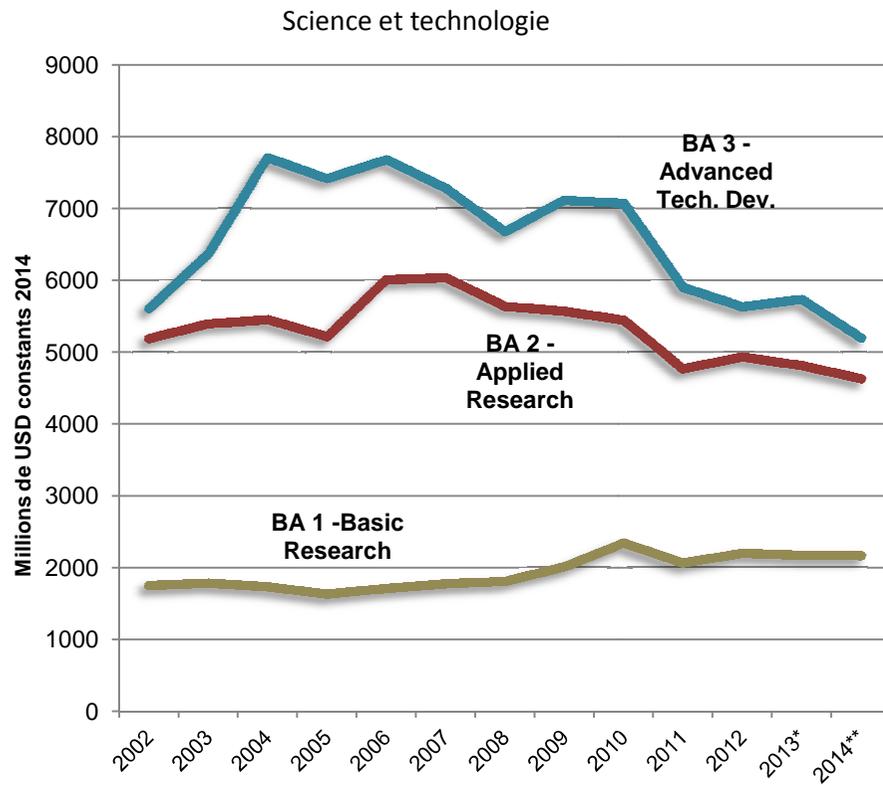
¹⁶² Département de l'Air Force des États-Unis, Assistant du sous-secrétaire Science, Technologie et Ingénierie, *Presentation To The House Armed Services Committee Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities*, 29 février 2012, http://www.acq.osd.mil/chieftechnologist/publications/docs/Walker_Testimony_2013.pdf

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

Agency (DARPA) reconnue pour son mandat de conduire de la recherche à risques élevés et récompenses élevées (*high risks – high rewards*) se taille la part du lion des hausses observées pour l'année 2012. Il faut savoir cependant, que la DARPA ne conduit ses activités qu'aux BA 1-2-3 et 6.

Les efforts déployés en matière de recherche et développement sont spécifiquement dédiés à la préparation d'une nouvelle génération d'armements américains. Une étude des priorités qui soutiennent possiblement ces investissements éclaire les aspects plus qualitatifs de cette dynamique budgétaire et renseigne sur les préoccupations possibles des décideurs.

Figure 5. Évolution des budgets de RDT&E, 2002-2014 en millions USD constants de 2014



*estimé

**prévu

Source: à partir des rapports annuels du Congressional Research Service sur les financements fédéraux en R&D, 2003-2013.

2.3 Les moteurs de la S&T : l'Air Sea Battle et les coûts du développement technologique

On peut diviser en deux volets les orientations actuelles en matière de S&T. Le premier répond à la nouvelle lecture de la menace et à l'objectif de maintenir l'hégémonie américaine entre autres par un rééquilibrage de sa posture de défense vers l'Asie pacifique, où se trouverait désormais le centre de gravité des intérêts américains. Il vise à développer une nouvelle génération d'armement comportant des technologies de rupture susceptibles de creuser le fossé avec les compétiteurs potentiels particulièrement dans cette région. Le second peut paraître un peu plus étonnant : il cherche à trouver des manières de mitiger le problème bien connu de l'inflation associée à la production et au maintien de systèmes et de plateformes de nouvelle génération alors que la situation économique nationale est particulièrement difficile et que le budget de défense échappe au contrôle des autorités.

Le premier axe d'effort correspond à des préoccupations qui prennent forme dans la seconde moitié de la décennie 2000, liées à ce qui est assez largement perçu comme un rehaussement général du défi technomilitaire mondial que les Américains attribuent à trois grands facteurs. D'abord, à l'effort de modernisation de défense de la Chine, qui développerait en priorités des capacités visant à restreindre la liberté d'action des États-Unis et de leurs alliés en Asie Pacifique, notamment dans les espaces collectifs (*Global Commons*). Ensuite, à l'accès de plus en plus facile à des technologies de pointe performantes et abordables, ce qui permettrait à des acteurs moins importants de se procurer et de déployer des capacités plus avancées ou des moyens asymétriques efficaces contre les forces américaines. Enfin, au fait que l'innovation technologique se réalise davantage dans l'industrie civile, ce qui signifierait que sans un effort financier consistant pour adapter ces nouvelles technologies au domaine militaire, l'avantage américain pourrait être remis en cause plus rapidement¹⁶³.

En 2011, Robert M. Gates fait circuler au sein du DoD un mémo qui désigne les priorités du DoD en matière de S&T¹⁶⁴, dont une bonne partie est associée à la vision des conflits associée au rééquilibrage vers l'Asie Pacifique et au concept contesté d'*Air Sea Battle* (ASB)¹⁶⁵. Ce dernier vise en effet à développer une approche interarmes (forces aériennes et navales surtout) de l'intervention militaire dans cette région qui met en œuvre des moyens de neutralisation des dispositifs anti-accès (A2) et déni d'accès (AD) déployés par un adversaire, c'est-à-dire ces systèmes (missiles longue portée, sous-marins, etc.) capables d'empêcher les forces américaines de se déployer dans une zone ou de bloquer l'accès aux *Global Commons* (l'anti-accès), soit de leur nuire significativement dans la conduite d'une opération avec l'usage d'armements comme des mines navales, des munitions de précision, etc.¹⁶⁶ Comme l'ASB identifie la Chine comme principal adversaire potentiel, un certain flou règne sur une adoption formelle qui pourrait comporter des risques sur le plan diplomatique. Malgré cela, le concept a manifestement obtenu une certaine résonance auprès des services. Il semble en effet de mise aujourd'hui de relier toute initiative de

¹⁶³ Pour une discussion plus fouillée de ces défis voir Shawn BIMLEY, Ben FITZGERALD et Kelley SAYLER, *Game Changers. Disruptive Technology and U.S. Defense Strategy*. Washington, DC, Center for a New American Security, 2013, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Gamechangers_BrimleyFitzGeraldSayler_0.pdf

¹⁶⁴ Secrétaire à la Défense des États-Unis, *Memorandum. Science & Technology (S&T) Priorities for Fiscal Years 2013-2017 Planning*. 19 avril 2011.

¹⁶⁵ Pour une discussion sur les difficultés associées à l'ASB, voir, Christopher P CAVAC, "Defining Air-Sea Battle", *Defense News*, 27 juillet 2013, <http://www.defensenews.com/article/20130727/DEFREG02/307270008/> Pour une critique du concept et de ses impacts sur la Chine voir Amitai ETZONI, "Air-Sea Battle: A dangerous Way to Deal With China", *The Diplomat*, 3 septembre 2013, <http://thediplomat.com/2013/09/03/air-sea-battle-a-dangerous-way-to-deal-with-china/>

¹⁶⁶ Sur ce sujet, voir Nathan FREIER, *The Emerging Anti-Access/Area Denial Challenge*, Center for Strategic and International Studies, 17 mai 2012, <http://csis.org/publication/emerging-anti-accessarea-denial-challenge>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

nouvel équipement à ce concept ou à une capacité visant à contrer l'A2/AD¹⁶⁷, comme en témoigne la volonté récente de lui arrimer la stratégie de véhicules amphibie du Marine Corps¹⁶⁸.

En matière de S&T, l'*Air Sea Battle*, ou le contre A2/AD, canalise l'attention sur la recherche de nouvelles façons de projeter la force militaire qui mettent à l'avant-plan des technologies telles que les véhicules hypersoniques, la guerre électronique et les contre-mesures, les frappes de précision longue portée, les armes à énergie dirigée, des cyber-armes, les systèmes spatiaux et cyber, et le ravitaillement en vol de drones, pour ne mentionner que celles qui sont discutées ouvertement. Plusieurs des efforts qui occupent le devant de la scène sont en cours depuis déjà un bon moment, comme les armes à énergie dirigée et l'hypersonique, mais leur existence est aujourd'hui présentée comme étant validée par l'A2/AD. Cela dit, même si l'ASB a un effet structurant sur la définition des besoins futurs, il s'appuie fermement sur les acquis des projets développés dans le cadre de la « transformation » pilotée par Rumsfeld, notamment tout ce qui touche la collecte de données, de surveillance et de guidage à distance¹⁶⁹. Ces capacités sont clairement identifiées dans le mémo de Robert M. Gates comme étant prioritaires, car elles sont aussi névralgiques pour la mise en œuvre de l'approche plus « discrète » privilégiée par l'administration Obama en matière d'engagement du pays dans les conflits outre-mer¹⁷⁰. Bien que plus effacé au niveau public, cet axe présenté dans la DSG 2012 comme étant d'égale importance au rééquilibrage vers l'Asie, constitue sans aucun doute un des principaux moteurs des efforts d'innovation actuels et futurs.

Le second volet de travail regroupe les initiatives de S&T visant à contrôler dès les phases de développement les coûts associés aux nouvelles technologies. Toute l'imposante infrastructure de recherche et développement des services de la défense s'est attachée à cet effort. Ces projets ciblent par exemple la réduction de la consommation énergétique, des calendriers de développement, ou la recherche d'équipements flexibles et modulaires permettant une mise en service plus rapide de certaines capacités¹⁷¹. La DARPA a également intégré cette préoccupation dans son énoncé de mission, sous la formule « *Innovation to invert the cost equation*¹⁷² ». Cette petite agence à la grande réputation mise en fait sur l'innovation technologique pour « inverser l'équation des coûts », ce qui signifie concrètement le développement de capacités qui, pour l'adversaire, coûteraient plus cher à enrayer que ce que les États-Unis auraient payé pour les déployer. Cette approche a récemment été pleinement soutenue par le dernier rapport du *Defense Science Board* rendu public en 2013¹⁷³ en s'appuyant sur un effort avant tout technique,

¹⁶⁷ Les capacités contre A2/AD se retrouvent sous le nom de *Networked Integrated Attack in Depth to Disrupt, Destroy and Defeat* (NIA/D3). Jason SHERMAN, "DOD Offers Unclassified Summary Of ASB Concept, Plan For 'NIA/D3'", *Inside the Pentagon's Inside the Air Force*, 7 juin 2013 ; Département de la Défense des États-Unis, Air-Sea Battle Office, *Air-Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, mai 2013, <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>

¹⁶⁸ Le programme de véhicule amphibie de prochaine génération des Marines, l'*Expeditionary Fighting Vehicle* (EFV) a été annulé par Robert M. Gates en 2011 pour des raisons de dépassement de budget et de difficultés techniques. Les autorités du Corps cherchent aujourd'hui à moderniser cette capacité soit en lançant un nouveau programme, soit en procédant à une importante mise à niveau des véhicules en service. Voir Hudson LEE, "Air-Sea Battle Concept, Amphibious Vehicle Strategy Still In Development", *Inside the Pentagon's Inside the Navy*, 14 octobre 2013.

¹⁶⁹ Selon les cas, ces capacités se retrouvent sous divers acronymes comprenant les termes Commandement, contrôle, communication, computer (C3), renseignement, surveillance, *tracking* (pistage), reconnaissance, navigation, des activités qui sont réalisées à l'aide de capteurs, dont les drones font partie, et de réseaux de transmission de l'information et de décisions.

¹⁷⁰ Voir le chapitre 1 de cette étude.

¹⁷¹ Aaron MEHTA, "USAF Eyes Flexible Weapons to Lower Costs, Boost Capability" *Defense News*, 9 février 2013, <http://www.defensenews.com/article/20130903/DEFREG02/309030016/>

¹⁷² Defense Advanced Research Project Agency, *Driving Technological Surprise. DARPA's Mission in a Changing World*, avril 2013, <http://www.darpa.mil/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147486475>

¹⁷³ *Defense Science Board*, "Study on Technology and Innovation Enablers for Superiority in 2030", *Report of the Defense Science Board*, octobre 2013, <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/DSB2030.pdf>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

ce qui est fidèle au grand paradigme de la défense américaine. Cette double préoccupation coûts / calendriers pourrait répondre à ce que certains anticipent comme une contrainte budgétaire durable issue de changements socio-économiques majeurs aux États-Unis suite à la crise, qui pourrait rendre plus difficile l'allocation de ressources financières à la R&D défense¹⁷⁴. De plus, compte tenu des évolutions budgétaires anticipées, l'interruption possible entre la mise en service prochaine d'équipements en phase de développement avancé ou sur le point d'être déployés et l'arrivée à maturité des projets qui viennent de démarrer et qui sont encore aux étapes de S&T soutient peut-être aussi la volonté d'intégrer plus rapidement de nouvelles technologies dans des systèmes existants. Ces inquiétudes quant à un possible interlude dans la modernisation sont aussi renforcées par la possibilité que certains programmes soient annulés ou reportés indéfiniment, une crainte qui explique également la volonté de protéger les budgets d'acquisition, les autorités ayant maintes fois prévenu les parlementaires de l'effet perturbateur de la séquestration sur la conduite des programmes clés.

Il est clair que la dynamique actuelle annonce des changements à long terme, mais le profil capacitaire futur reste difficile à cerner à travers le brouillard provoqué par la séquestration, dont les effets sur les activités de RDT&E sont peu discutés. Cependant, comme le DoD s'approvisionne pour l'essentiel auprès du secteur privé, les évolutions des enveloppes d'acquisition et de RDT&E auront des impacts directs sur l'industrie qui dessert les besoins du Pentagone et sans laquelle la prochaine génération d'armements ne verra pas le jour. Les conséquences des processus à l'œuvre ne sont d'ailleurs pas ignorées des décideurs, pour qui le noyau de firmes dépositaires des technologies militaires les plus avancées est assez largement considéré comme un bien stratégique national. Ainsi, dès l'amorce de la décroissance, des consignes sont émises à la fois vers le petit bureau du Pentagone chargé de la supervision de la base industrielle de défense¹⁷⁵ et vers les entreprises. Ces mesures constituent la troisième dimension matérielle de la transition stratégique.

3. L'intersection des intérêts de l'industrie et de l'État

L'objectif de cette partie n'est pas de voir comment l'industrie américaine réagit aux modifications appréciables de son environnement d'affaires, mais plutôt d'identifier les zones d'intérêts communs de l'État et de ses fournisseurs de matériel de défense dans le cadre d'une phase de décroissance des dépenses militaires qui affecte significativement les investissements. On observe en effet une convergence des priorités de l'État et de l'industrie sur les moyens à mettre en œuvre pour mitiger les effets d'un tracé budgétaire baissier sur ces catégories de dépenses qui alimentent directement les entreprises de la base industrielle de défense (BID) nationale. Jusque dans une certaine mesure, cette concordance de vue est l'une des conditions de la matérialisation de la transition stratégique.

Deux grandes priorités partagées peuvent être distinguées. La première, et la plus visible, est celle d'accroître la part des ventes à l'étranger dans les chiffres d'affaires des entreprises en vue de compenser le rétrécissement du marché domestique. Alors que l'on anticipe une réduction des dépenses militaires

¹⁷⁴ Département de la Défense des Etats-Unis, "Press Briefing with DARPA Director Arati Prabhakar from the Pentagon", *DoD News Transcript*, 24 avril 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5227>

¹⁷⁵ Le bureau du département de la Défense qui est chargé du suivi et de l'accompagnement de l'industrie de défense est le *Manufacturing and Industrial Base Policy* (MIBP), qui dépend du sous-secrétaire à l'Acquisition, Technologie et Logistique (AT&L).

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

avant même la crise, il n'a échappé ni à l'industrie, ni au DoD, que plusieurs pays du globe affichent des croissances sensibles de leurs budgets en soutien à des programmes d'acquisition majeurs¹⁷⁶. De surcroît, certains d'entre eux, comme l'Inde, sont situés dans des zones devenues prioritaires en matière de politique étrangère pour les États-Unis. Le département d'État, organisation chargée des autorisations d'exportation, y voit donc aussi une façon de faire progresser les intérêts nationaux. Ces constats mènent Obama à lancer une réforme des règles encadrant les exportations de matériels de guerre, qui datent des années 1970, une des premières décisions que le président prend en matière de défense à son arrivée à la barre des États-Unis. Le but affiché des changements proposés est de recentrer l'effort de contrôle sur les technologies considérées comme étant au cœur de l'avantage militaire du pays, et de déréglementer une partie de celles qui sont aujourd'hui devenues banales en les soustrayant des listes de contrôle ou en allégeant les restrictions quant à leur transfert. Réclamée par l'industrie depuis les années 1980, cette réforme rationalise et assouplit également le processus de demande de licence, ce qui accélère leur obtention et permet aux entreprises d'engager la transaction plus rapidement¹⁷⁷.

Moins connu, le second volet de l'effort visant à augmenter l'empreinte internationale de l'industrie américaine est la mise sur pied d'un programme de « *caractéristiques d'exportabilité de défense* » (*Defense Exportability Features* – DEF) des équipements offerts à l'international. Le DEF a pour objectif de promouvoir les ventes de matériels *made in USA* à l'étranger en vue de « *renforcer les capacités des partenaires* » tout en protégeant les technologies que l'on ne souhaite pas transférer au pays client¹⁷⁸. L'idée aux fondements du programme est d'intégrer des mécanismes empêchant l'accès et la manipulation des systèmes dès les phases de conception plutôt que de procéder aux modifications une fois qu'il est mature, ce qui est la pratique aux États-Unis¹⁷⁹. Cette approche aurait le double avantage de coûter moins cher, en prenant d'emblée en considération les exigences de l'exportation, et d'accélérer la vente à l'étranger en proposant des versions « internationales » des systèmes plus rapidement. Il est intéressant de noter que parmi les projets pilotes du DEF on retrouve le drone MQ-4C Triton, encore en développement et étroitement associé à l'ASB. Enchâssé dans la seconde version de la réforme d'acquisition lancée par Carter en 2010¹⁸⁰, le programme est financé par l'enveloppe de RDT&E à hauteur de près de 4 millions USD par année. Il suscite beaucoup d'intérêt de la part de l'industrie et des études de faisabilité sont conduites depuis 2011 afin de préciser ce qui doit être protégé, comment y parvenir et qui paiera la note lorsqu'il s'agira d'intégrer des dispositifs de protection spécifiques. Les entreprises sont ainsi partie prenante du DEF et en assument 50 % des coûts.

L'accroissement du rayonnement industriel américain à l'étranger passe aussi par un effort plus soutenu de négociation d'ententes bilatérales avec des États situés dans les zones jugées prioritaires en matière de défense. Dans ce domaine, l'administration américaine a historiquement¹⁸¹ préféré interagir avec ces pays qu'elle considère comme ses alliés dans des relations de défense étroites et denses, entremêlant formation

¹⁷⁶ Jon BARNEY, *Expanding Foreign Sales of U.S. Military Equipment: Industry Perspectives*, Document Prepared for CSIS, Avascent, 19 juillet 2013, http://csis.org/files/attachments/130719_expandingforeignsales.pdf

¹⁷⁷ Matthew BELL, "Road to Recovery?", *Jane's Defence Industry*, 5 décembre 2011.

¹⁷⁸ Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à l'Acquisition, Technologie et Logistique, *Memorandum. Better Buying Power (BBP) 2.0 Guidance and Action*, 24 mai 2013.

¹⁷⁹ « *Anti-tampering* » en anglais.

¹⁸⁰ Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à l'Acquisition, Technologie et Logistique, *op. cit.*

¹⁸¹ Département de la Défense des États-Unis, Defense Security and Cooperation Agency (DSCA), *Historical Facts Book*, 30 septembre 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

et exercices communs, transferts d'armes et aide/assistance militaire¹⁸². Il est peu probable que cette approche change radicalement avec la transition stratégique, mais on observe aujourd'hui une certaine volonté de la moduler ou de la graduer selon l'interlocuteur. Par exemple, les relations avec le Royaume-Uni et l'Australie, déjà importantes, se sont nettement approfondies au cours des dernières années, avec des traités bilatéraux de facilitation d'échange de biens de défense¹⁸³. De son côté, l'Inde fait l'objet, depuis 2005, d'un traitement particulier via la *Defense Trade Initiative*, qui mène aujourd'hui les gouvernements des deux pays à envisager des programmes communs de développement¹⁸⁴. Enfin, on note une certaine hyperactivité des autorités américaines en termes de conclusion d'ententes de coopération en matière de sécurité et de défense depuis quelques années. C'est notamment le cas du côté de l'Asie Pacifique où le pays renoue avec d'anciens alliés, comme les Philippines, ou développe de nouveaux partenariats, comme avec le Vietnam¹⁸⁵. Moins visible, une dynamique similaire est observable en Afrique¹⁸⁶. Ces efforts sont regroupés sous la formule un peu creuse de « partenariats innovants », qui signifierait la promotion de la coopération, de l'intégration régionale et de l'interopérabilité, tout cela sous direction américaine¹⁸⁷. Une bonne partie de l'énergie déployée sur ce plan est canalisée vers le renforcement et l'amélioration des capacités des alliés et partenaires, ce qui signifie concrètement que l'on encourage et facilite leur accès aux équipements américains, ce qui du même coup, les rendraient d'emblée interopérables avec les États-Unis. Ce faisant, on crée potentiellement de nouveaux débouchés pour les entreprises américaines.

Un des grands enjeux qui sous-tend la transition stratégique est la redéfinition du partage du fardeau financier lié au maintien de la sécurité mondiale¹⁸⁸ – tel que les Américains le comprennent – ce qui mène aujourd'hui la puissance hégémonique à revoir les modalités de sa coopération dans ce domaine¹⁸⁹. Les initiatives visant à augmenter sa présence internationale et celle des firmes nationales en matière d'armement répondent en partie à cet objectif, comme à celui d'assurer l'avenir de l'industrie en facilitant leurs ventes à l'export. Leur cohérence d'ensemble est frappante, même si leur mise en œuvre est susceptible de rencontrer des difficultés, qu'elles proviennent de la situation politique et budgétaire interne ou de dynamiques régionales volatiles.

La seconde priorité partagée par l'État et les firmes est celle de la réorganisation de la base industrielle de défense nationale et recouvre deux grandes préoccupations. La première touche les possibilités de restructuration des grands intégrateurs et maîtres d'œuvre (MO). La seconde concerne davantage les impacts des compressions budgétaires sur leurs chaînes d'approvisionnement. On constate aujourd'hui que

¹⁸² Aude-Emmanuelle FLEURANT, « Industrie de défense des États-Unis : une mondialisation à la carte ? » *Nouvelles et analyses*, Observatoire de l'économie politique de la défense, vol.° 1, n° 34, juin 2012, http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/1-34_Industrie_de_defense_des_Etats-Unis_Une_mondialisation_a_la_carte.pdf

¹⁸³ *L'US/UK Defence Trade Cooperation Treaty* est entré en vigueur en 2012. Kate BRANNEN, "U.S.-U.K. Defense Trade Cooperation Treaty Enters Into Force", *Defense News*, 13 avril 2012, <http://www.defensenews.com/print/article/20120413/DEFREG02/304130003/U-S-U-K-Defense-Trade-Cooperation-Treaty-Enters-Into-Force>

L'US-Australia Defense Trade Cooperation Treaty est en attente de ratification en Australie. Voir John GREVATT, "Australia and US to bring defence trade treaty into force", *Jane's Defence Industry*, 16 mai 2013, <http://www.janes.com/article/12581/australia-and-us-to-bring-defence-trade-treaty-into-force>

¹⁸⁴ Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à la Défense Ashton CARTER, "Media Roundtable with Deputy Secretary of Defense Carter in Delhi, India", *News Transcript*, 18 septembre 2013.

¹⁸⁵ Amaani LYLE, "Building Partner Capacity Serves U.S. Interests, Officials Say", *American Forces Press Service*, 14 février 2013, <http://www.defense.gov/News/newsarticle.aspx?ID=119301>

¹⁸⁶ Voir le premier chapitre de cette étude.

¹⁸⁷ Voir le Département de la Défense des États-Unis, *Western Hemisphere Defense Policy Statement*. Washington, 2012.

¹⁸⁸ Département de la Défense des États-Unis, *Sustaining U.S. Global Leadership.Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012.

¹⁸⁹ Jorge BENITEZ, "Will the U.S. 'Rebalance' Its Contribution to NATO?", *Defense One*, 20 octobre 2013, <http://www.defenseone.com/ideas/2013/10/will-us-rebalance-its-contribution-nato/72281/>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

C'est cette deuxième dimension qui incarne le centre de gravité des préoccupations de l'État et des firmes. Les réformes des années 1990, en particulier celles liées à l'acquisition, qui incitaient un recours accru aux composants commerciaux pour réduire les coûts des équipements, a mené à un inversement de la portion des tâches réalisées en interne par les maîtres d'œuvre par rapport à celles accomplies en externe par leurs fournisseurs. Pendant la guerre froide, 30 cents de chaque dollar octroyé par le Pentagone à un MO finissaient dans les coffres d'une firme de sa chaîne d'approvisionnement; aujourd'hui, c'est 70 cents¹⁹⁰. La phase actuelle de réduction des investissements comporte donc le risque tangible d'affaiblissement de ces acteurs, voire de disparition s'ils font faillite ou s'ils décident de réorienter leurs activités vers d'autres marchés. Or, certains d'entre eux disposent de capacités critiques pour la réalisation des grands programmes d'armement, ce qui représente un enjeu majeur à la fois pour les MO qui ne peuvent mener les projets à terme sans eux, et pour l'État qui pourrait devoir renoncer à certains systèmes.

Ce constat inquiète les autorités du Pentagone, d'autant plus qu'au tournant de la décennie, la connaissance qu'a l'État de ces chaînes comprenant des dizaines de milliers d'entreprises est parcellaire. C'est dans cette optique que le DoD lance en 2011 une vaste initiative de cartographie de l'industrie de défense, nommée secteur par secteur, niveau par niveau¹⁹¹ (*sector by sector, tiers by tiers - S2T2*), en vue de constituer une base de données visant à surveiller l'ensemble des composants de sa BID et à alerter les autorités compétentes lorsqu'un maillon critique est en difficulté¹⁹². Pour l'administration, l'idée est double : d'abord, pouvoir agir en amont pour aider une entreprise en mauvaise posture plutôt que de la sauver une fois qu'elle est en faillite, ce qu'elle avait l'habitude de faire et qui est coûteux¹⁹³; ensuite, disposer d'une vision d'ensemble des fournisseurs à tous les échelons pour mieux mesurer les conséquences des suppressions de programmes à court terme, mais aussi pour évaluer les impacts de la redéfinition des priorités technologiques du Pentagone dans le cadre de la transition stratégique. En effet, la combinaison de contraintes budgétaires et de volonté de développer une nouvelle génération d'armements force à faire des choix qui feront en sorte que certaines capacités considérées critiques aujourd'hui ne le seront plus dans quelques années¹⁹⁴.

Pour ce qui concerne les « joyaux de la couronne », soit les maîtres d'œuvre et grands intégrateurs de systèmes qui occupent le sommet de la chaîne de développement et de production de défense, le DoD annonce dès l'amorce de la décroissance budgétaire qu'il s'opposera à des regroupements entre les cinq plus grands groupes, mais qu'il voit d'un bon œil des rapprochements entre entreprises de plus petites tailles¹⁹⁵. Cette directive indique sans ambiguïté que les autorités jugent qu'il n'y a plus de place pour des fusions à l'échelon supérieur sans risque pour la capacité du gouvernement de faire jouer une concurrence

¹⁹⁰ Dan PARSONS, "Pentagon Values Strong Industry, But Can't Save Everyone From Going Under", *National Defense Magazine*, National Defense Industry Association, 25 avril 2013,

<http://www.nationaldefensemagazine.org/blog/Lists/Posts/Post.aspx?List=7c996cd7-cbb4-4018-baf8-8825eada7aa2&ID=1127>

¹⁹¹ La plupart des analystes modélisent l'industrie de défense sous forme de pyramide comportant de 4 à 5 « étages » ou niveaux. Ces derniers reflètent à la fois l'importance et la complexité des biens produits et le nombre d'acteurs. Ainsi, le sommet étroit de la pyramide est occupé par une petite poignée de firmes, les maîtres d'œuvre/intégrateurs de systèmes, alors que la base plus large regroupe les entreprises fournissant des pièces et des composants courants, par exemple.

¹⁹² Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à l'Acquisition, Technologie et Logistique, *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, août 2012.

¹⁹³ Les dispositions du *Defense Production Act* de 1950 permettent à l'État d'intervenir pour sauver de la faillite une entreprise dont les activités sont jugées critiques pour la sécurité nationale. Voir Jared T. BROWN et Daniel H. ELSE, "The Defense Production Act of 1950: History, Authorities, and Reauthorization", *CRS Report for Congress*, 14 juin 2013.

¹⁹⁴ Dan PARSONS, "Pentagon Values Strong Industry...", art. cit.

¹⁹⁵ Peter COOK, Anthony CAPACCIO et Gopal RATNAM, "Pentagon Will Back Defense Mergers Outside Top Five Companies, Carter Says", *Bloomberg*, 9 février 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-02-09/carter-says-pentagon-welcomes-mergers-spinoffs-within-limits.html>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

déjà fragilisée par le niveau de concentration sectoriel hérité de la consolidation des années 1990¹⁹⁶. Cette fois, l'inclination semble plutôt aller dans le sens d'un amincissement de la taille des grands groupes. Avec la bénédiction des autorités et de leurs actionnaires, ces derniers recentrent leurs activités sur certains créneaux plus prometteurs pour l'avenir et procèdent depuis quelques années à des scissions d'actifs, comme l'a fait Northrop Grumman en se défaisant de sa division navale¹⁹⁷. Ces cessions ont ainsi donné naissance à des firmes d'envergure intermédiaire qui sont aujourd'hui en train de consolider leur position dans le marché et qui changent le panorama industriel militaire américain¹⁹⁸. Les grandes entreprises sont aussi encouragées à diversifier leurs activités en explorant les marchés considérés comme adjacents, c'est-à-dire ceux pour lesquels les compétences développées dans le cadre des grands projets de défense peuvent être mises à profit plus rapidement. On pense ici aux marchés de sécurité publique et civile, aux nouvelles technologies médicales, par exemple¹⁹⁹.

En matière d'ajustement de l'outil industriel, on observe donc une importante convergence sur des dimensions clés, qui visent toutes les deux à préserver la BID en créant, d'une part, les conditions nécessaires pour que les firmes compensent le rétrécissement du marché national (exportation, diversification) et d'autre part, en mettant en place des gardes fous visant à protéger les capacités critiques de la base de fournisseurs pour réaliser les programmes d'armements futurs. Cette entente, qui résiste malgré d'importantes tensions entre les entreprises et les autorités de défense, notamment autour de la question de l'approche de la séquestration et de la planification, reflète le caractère stratégique de la BID pour les décideurs.

Conclusion : une transition stratégique remarquablement cohérente

Sur le plan des dimensions matérielles de la défense américaine, la transition est amorcée depuis quelques années déjà. En effet, plusieurs éléments soutiennent l'idée que les autorités américaines entendaient faire prendre un tournant significatif à la Défense nationale avant la crise de 2008. D'abord, la fin programmée des guerres majeures menées en Afghanistan et en Irak fait anticiper une période de décroissance des budgets militaires, à l'image de ce qui s'est produit lors des cycles baissiers précédents. La phase en cours est accompagnée d'une volonté de recentrer la posture de défense nationale, ce qui conditionne d'importants changements apportés aux activités liées à l'acquisition d'équipement ainsi qu'à la recherche et développement et en conséquence, à la production actuelle et future d'armements.

Aujourd'hui, la mise en œuvre de plusieurs des axes de la stratégie budgétaire et matérielle du DoD est handicapée par la situation politique qui prévaut à Washington et notamment par les conséquences de la Loi de contrôle budgétaire et de la séquestration sur les finances du DoD et sur sa marge de manœuvre dans la gestion des compressions. Cette dynamique tend à focaliser l'attention sur des problèmes immédiats et ciblés et fait perdre de vue les grands principes, à la fois traditionnels et plus nouveaux, qui forment la charpente de l'effort de transition stratégique. Elle fait aussi peser des risques tangibles sur la

¹⁹⁶ Voir SIPRI, "Concentration Ratio. SIPRI Top 100 Companies". *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹⁹⁷ Guy Anderson, "Briefing: Consolidating the West", *Jane's Defence Weekly*, 16 mai 2013.

¹⁹⁸ *Idem*.

¹⁹⁹ *Defense Business Board*, "Task Group on Assessing the Defense Industrial Base", *Report to the Secretary of Defense*, 20 décembre 2012.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

capacité du pays de mener à terme certains volets de sa transition stratégique, mais peut-être moins que ce que les discours parfois très alarmistes tenus par les responsables du Pentagone ont tendance à évoquer²⁰⁰. Un examen attentif de ce qui se passe, particulièrement en matière de recherche et développement et d'accompagnement industriel, indique en effet que plusieurs initiatives visant à réorienter des volets critiques de la défense américaine sont en train de se mettre en place en soutien aux priorités stratégiques énoncées en 2012, malgré les embûches.

Les éléments présentés dans ce chapitre montrent clairement que pour les dossiers au profil budgétaire et matériel, l'importante interpénétration des considérations liées aux dimensions nationales (industrie et maintien des capacités) et internationales (lecture de la menace, scénarii d'emploi des forces) des activités fait en sorte qu'il est difficile de départager les changements qui répondent à des dynamiques internes de ceux qui proviennent de l'analyse qui est faite de l'environnement mondial et de la manière dont les États-Unis y conçoivent leur rôle. Dans cette optique, toute la discussion sur le fait que la dynamique budgétaire, et en particulier la séquestration, conditionne aujourd'hui la stratégie adopte un angle qui est trop étroit et qui ne permet pas de rendre compte de l'ampleur de l'effort déployé. Les ressources disponibles et la capacité à les administrer constituent indubitablement des conditions de la mise en œuvre des projets soutenant la transition actuelle, mais la décroissance force aussi les autorités à faire des choix révélateurs sur les priorités au cœur de leur stratégie et dans cette optique, la contrainte agit comme un moteur de la transition plus que comme un frein.

Sur le papier, le niveau de cohérence affiché par les grands axes de la stratégie privilégiée en matière d'investissement et d'accompagnement de l'industrie est remarquable, même si certains volets de la démarche soulèvent des questions importantes. On peut en effet s'interroger sur les conséquences d'une internationalisation accrue et assistée de l'industrie de défense américaine, la plus puissante du globe. Jusqu'à présent, peu de travaux semblent avoir été menés sur les impacts du renforcement des capacités d'un nombre de pays partenaires en augmentation rapide, et dont plusieurs sont situés dans des zones où d'importantes tensions existent entre les acteurs. On se questionne aussi sur la manière dont pourrait être interprété le déploiement de mesures contre-A2/AD par des États affichant des ambitions régionales. Pour certains observateurs, l'Air-Sea Battle comporterait le potentiel de mener à des situations d'escalade des tensions.

Conséquences pour l'Europe et la France

Pour l'Europe et donc pour la France, le repositionnement des États-Unis soulève plusieurs questions. D'abord, la volonté de la puissance hégémonique de redéfinir le partage du fardeau sécuritaire se traduit entre autres par une révision à la baisse de sa présence militaire sur le vieux continent. Ceci se traduit par un désengagement partiel envers la sécurité de l'Europe, même si Washington refuse de présenter les choses de cette façon. Dans des contextes budgétaires nationaux très difficiles, cette situation, et les critiques à peine voilées des responsables du Pentagone sur ce qu'ils jugent comme étant un effort européen de défense insuffisant, interpellent directement les États qui souhaitent maintenir des capacités significatives dans ce domaine. Les évolutions budgétaires et stratégiques récentes mènent d'ailleurs à un retour de la discussion sur le sujet épineux d'une défense commune et plus particulièrement sur l'Europe de l'armement, la stagnation des budgets militaires à l'échelle du continent ayant jusqu'à présent échoué à

²⁰⁰ Micah ZENKO, "Most. Dangerous. World. Ever. The ridiculous hyperbole about government budget cuts", *Foreign Policy*, 26 février 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/26/most_dangerous_world_ever

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

créer les conditions d'une intégration plus poussée en matière industrielle et de programmes. De plus, la marge de manœuvre budgétaire et financière très étroite dont les puissances européennes disposent soulève des doutes quant à leur capacité à être présents militairement dans les régions qui gagnent en importance, notamment l'Asie Pacifique, ce qui pourrait limiter leur influence sur les dossiers au profil sécuritaire.

Ensuite, la refonte de l'approche des États-Unis envers les marchés étrangers suscite déjà une concurrence plus soutenue de la part des firmes américaines pour l'obtention des programmes majeurs lancés outre-mer, dont plusieurs entreprises françaises ont besoin pour assurer la pérennité de certaines de leurs activités. Le fait que la volonté affichée des grands intégrateurs d'augmenter la part des exportations dans leurs chiffres d'affaires bénéficie d'un soutien actif de l'État indique que la compétition internationale est susceptible de s'intensifier durablement. Or la perte de contrats par les groupes européens de défense, dont certains sont déjà en concurrence dans certains créneaux, peut avoir des impacts sur le maintien des capacités de production sur le vieux continent.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

■ Bibliographie

ANDERSON Guy, "Briefing: Consolidating the West", *Jane's Defence Weekly*, 16 mai 2013.

BARNEY Jon, *Expanding Foreign Sales of U.S. Military Equipment: Industry Perspectives*. Document Prepared for CSIS, Avascent, 19 juillet 2013, http://csis.org/files/attachments/130719_expandingforeignsales.pdf

BELANGER Yves et FLEURANT Aude-Emmanuelle, *Le budget militaire américain. Vers une nouvelle course aux armements?* Note de recherche, Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité (GRIMS), Université du Québec à Montréal, 2001.

BELL Matthew, "Road to Recovery?", *Jane's Defence Industry*, 5 décembre 2011.

BENITEZ Jorge, "Will the U.S. 'Rebalance' Its Contribution to NATO?", *Defense One*, 20 octobre 2013, <http://www.defenseone.com/ideas/2013/10/will-us-rebalance-its-contribution-nato/72281/>

BRANNEN Kate, "U.S.-U.K. Defense Trade Cooperation Treaty Enters Into Force", *Defense News*, 13 avril 2012, <http://www.defensenews.com/print/article/20120413/DEFREG02/304130003/U-S-U-K-Defense-Trade-Cooperation-Treaty-Enters-Into-Force>

BRIMLEY Shawn, FITZGERALD Ben et SAYLER Kelley, *Game Changers. Disruptive Technology and U.S. Defense Strategy*, Washington, DC, Center for a New American Security, septembre 2013, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Gamechangers_BrimleyFitzGeraldSayler_0.pdf

BROWN Jared T. et ELSE Daniel H., "The Defense Production Act of 1950: History, Authorities, and Reauthorization", *CRS Report for Congress*, 14 juin 2013.

CAPACCIO Tony, "Pentagon Weighs Firing Thousands Under 2014 Spending Cuts", *Bloomberg News*, 23 août 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-22/pentagon-weighs-firing-thousands-under-2014-spending-cuts.html>

CAVAC Christopher P., "Defining Air-Sea Battle", *Defense News*, 27 juillet 2013, <http://www.defensenews.com/article/20130727/DEFREG02/307270008/>

COOK Peter, CAPACCIO Anthony et RATNAM Gopal, "Pentagon Will Back Defense Mergers Outside Top Five Companies, Carter Says", *Bloomberg*, 9 février 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-02-09/carter-says-pentagon-welcomes-mergers-spinoffs-within-limits.html>

DAGGETT Stephen et TOWELL Pat, "FY2003 Defense Budget Request: Overview and Context", *CRS Report for Congress*, 20 avril 2003.

DAVEY Michael E., *et al.*, "Federal Research and Development Funding: FY2008", *CRS Report for Congress*, 20 septembre 2007.

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

—, “Federal Research and Development Funding: FY2007”, *CRS Report for Congress*, 26 octobre 2006.

—, “Federal Research and Development Funding: FY2006”, *CRS Report for Congress*, 26 octobre 2005.

—, “Federal Research and Development Funding: FY2005” *CRS Report for Congress*, 16 novembre 2004.

—, “Federal Research and Development Funding: FY2004”, *CRS Report for Congress*, 2 octobre 2003.

—, “Federal Research and Development Funding: FY2003”, *CRS Report for Congress*, 10 février 2003.

Defense Advanced Research Project Agency, *Driving Technological Surprise. DARPA’s Mission in a Changing World*, avril 2013, <http://www.darpa.mil/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147486475>

Defense Business Board, “Task Group on Assessing the Defense Industrial Base”. *Report to the Secretary of Defense*, 20 décembre 2012.

Defense Industry Daily, “Choices, Changes & Opportunities: Corporate Lessons from the Afghan R4D Exit”, 23 octobre 2013, <http://www.defenseindustrydaily.com/nodes-choices-change-corporate-lessons-from-the-afghan-r4d-exit-018458/>

Defense Science Board, “Study on Technology and Innovation Enablers for Superiority in 2030”, *Report of the Defense Science Board*, octobre 2013, <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/DSB2030.pdf>

DEMPSEY Martin E., (Général), *Statement of General Martin E. Dempsey, USA Chairman of the Joint Chiefs of Staff, before the Senate Appropriations Committee - Defense FY14 Department of Defense Budget*, Senate Budget Comitee, 11 juin 2013.

DEMOTES-MAINARD Julien, *L’abandon des programmes d’armement aux États-Unis : la fin de la Guerre froide et le changement de paradigme de l’acquisition militaire*. Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l’Université de Montpellier I, École doctorale, Droit et science politique, 29 mai 2013.

DOOM Travis R., “Department of Defense” in American Association for the Advancement of Science (AAAS), Report XXXVIII, *R&D in the FY 2014 Budget, Part II : Agency R&D Budgets*, Washington, 6 août 2013.

Département de l’Air Force des États-Unis, Assistant du sous-secrétaire Science, Technologie et Ingénierie, *Presentation To The House Armed Services Committee Subcommittee on Emerging Threats And Capabilities*, 29 février 2012, http://www.acq.osd.mil/chieftechnologist/publications/docs/Walker_Testimony_2013.pdf

Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à la Défense CARTER Ashton, “Media Roundtable with Deputy Secretary of Defense Carter in Delhi, India”, *News Transcript*, 18 septembre 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5306>

Département de la Défense des États-Unis, Sous-secrétaire à l’Acquisition, Technologie et Logistique, *Memorandum. Better Buying Power (BBP) 2.0 Guidance and Action*, 24 mai 2013.

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

- , “Press Briefing with DARPA Director Arati Prabhakar from the Pentagon”, *DoD News Transcript*, 24 avril 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5227>
- , Air-Sea Battle Office, *Air-Sea Battle. Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, mai 2013, <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>
- , Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2014*, Washington, mai 2013.
- , Sous-secrétaire (Contrôleur), *Reprogramming action prior approval*, mai 2013.
- , Sous-secrétaire à la Défense (contrôleur), *Defense Budget Priorities and Choices—Fiscal Year 2014*, avril 2013.
- , Defense Security and Cooperation Agency (DSCA), *Historical Facts Book*, 30 septembre 2012.
- , Sous-secrétaire à l'Acquisition, Technologie et Logistique, *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, août 2012.
- , Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2013*, Washington, mars 2012.
- , Bureau du secrétaire à la Défense, *Department of Defense Efficiency Initiative Fiscal Year 2012 Estimates*, Washington, 18 février 2011,—, *Sustaining U.S. Global Leadership.Priorities for 21st Century Defense*, janvier 2012.
- , *Western Hemisphere Defense Policy Statement*, Washington, octobre 2012.
- , Secrétaire à la Défense des États-Unis, *Memorandum. Science & Technology (S&T) Priorities for Fiscal Years 2013-2017 Planning*, 19 avril 2011.
- , Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2012*, Washington, mars 2011.
- , “Statement on Department Budget and Efficiencies As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates”, *DoD Speech*, 6 janvier 2011.
- , Secrétaire à la Défense Robert M. GATES, “Remarks delivered at Eisenhower Library (Defense Spending)”, *DoD Speech*, 8 mai 2010.
- , Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2010*, Washington, mars 2009.
- , Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2009*, Washington, mars 2008.

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

- , Sous-secrétaire à la Défense (Contrôleur), *National Defense Budget Estimates for FY 2007*, Washington, mars 2006.
- ETZONI Amitai, “Air-Sea Battle: A dangerous Way to Deal With China”, *The Diplomat*, 3 septembre 2013, <http://thediplomat.com/2013/09/03/air-sea-battle-a-dangerous-way-to-deal-with-china/>
- FARRELL Lawrence P. (Jr.), “Sequester Impact: More Than Meets the Eye”, *National Defense Magazine*, National Defense Industry Association, septembre 2013, <http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2013/September/pages/SequesterImpactMoreThanMeetsTheEye.aspx>
- FLEURANT Aude-Emmanuelle, « Industrie de défense des États-Unis : une mondialisation à la carte ? » *Nouvelles et analyses*, Observatoire de l'économie politique de la défense, vol.° 1, n° 34, 2012, http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/1-34_Industrie_de_defense_des_Etats-Unis_-_Une_mondialisation_a_la_carte.pdf
- FREIER Nathan, *The Emerging Anti-Access/Area Denial Challenge*, Center for Strategic and International Studies, 17 mai°2012, <http://csis.org/publication/emerging-anti-accessarea-denial-challenge>
- GASKELL Stephanie, “Exclusive Interview. Pentagon Comptroller Bob Hale Braces for Sequestration, Round 2”, *Defense One*, 16 septembre 2013, <http://www.defenseone.com/management/2013/09/exclusive-interview-pentagon-comptroller-bob-hale-braces-sequestration-round-2/70416/>
- GREVATT John, “Australia and US to bring defence trade treaty into force”, *Jane's Defence Industry*, 16 mai 2013, <http://www.janes.com/article/12581/australia-and-us-to-bring-defence-trade-treaty-into-force>
- HAGEL Chuck, Secretary of Defense, *Submitted Statement on the FY 2014 Budget Request for the Department of Defense*, Senate Appropriations Committee – Defense Subcommittee, 11 juin 2013.
- HARRISON Todd, “Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead”, *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2013, <http://www.foreignaffairs.com/articles/139965/todd-harrison/defense-cuts-conundrum>
- , “Analysis of the FY 2013 Defense Budget and Sequestration”, *CSBA Backgrounder*, Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA), août 2012.
- HENIFF Bill (Jr.), *et al.*, “The Budget Control Act of 2011”, *CRS Report for Congress*, 19 août 2011.
- JANSEN John J., *et al.*, “FY2014 National Defense Authorization Act: Selected Military Personnel Issues”., *CRS Report for Congress*, 19 août 2013.
- JOYNER James, “Obama Announces Afghan Surge and Exit Strategy”, *Atlanticcouncil.org*, 2 décembre 2009, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/obama-announces-afghan-surge-and-exit-strategy>

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

LEE Hudson, "Air-Sea Battle Concept, Amphibious Vehicle Strategy Still In Development", *Inside the Pentagon's Inside the Navy*, 14 octobre 2013.

LYLE Amaani, "Building Partner Capacity Serves U.S. Interests, Officials Say", *American Forces Press Service*, 14 février 2013, <http://www.defense.gov/News/newsarticle.aspx?ID=119301>

McGARRY Brendan, "Pentagon Seeks \$10 Billion Shift for War Costs", *DoD Buzz*, 20 mai 2013, <http://www.dodbuzz.com/2013/05/20/pentagon-seeks-10-billion-shift-for-war-costs/>

MEHTA Aaron, "USAF Eyes Flexible Weapons to Lower Costs, Boost Capability", *Defense News*, 9 février 2013.

PARSONS Dan, "Pentagon Values Strong Industry, But Can't Save Everyone From Going Under", *National Defense Magazine*, National Defense Industry Association, 25 avril 2013, <http://www.nationaldefensemagazine.org/blog/Lists/Posts/Post.aspx?List=7c996cd7-cbb4-4018-baf8-8825eada7aa2&ID=1127>

RUSHING Taylor, "DOD loses spending flexibility designed to blunt effects of sequestration", *Stars and Stripes*, 20 octobre 2013, <http://www.stripes.com/news/dod-loses-spending-flexibility-designed-to-blunt-effects-of-sequestration-1.247903>

SARGENT John F. (Jr.), "Federal Research and Development Funding: FY2013", *CRS Report for Congress*, 19 avril 2013.

—, "Federal Research and Development Funding: FY2012", *CRS Report for Congress*, 26 janvier 2012.

—, "Federal Research and Development Funding: FY2011", *CRS Report for Congress*, 12 août 2011.

—, "Federal Research and Development Funding: FY2010", *CRS Report for Congress*, 15 juillet 2009.

—, "Federal Research and Development Funding: FY2009", *CRS Report for Congress*, 17 mars 2009.

SCHWARTZ Moshe, "Defense Acquisitions: How DOD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process", *CRS Report for Congress*, 2 janvier 2013.

SHERMAN Jason, "DOD Offers Unclassified Summary Of ASB Concept, Plan For 'NIA/D3'", *Inside the Pentagon's Inside the Air Force*, 7 juin 2013.

—, "Sequestration Cuts To Weapons Accounts Vary Widely; Army Spared", *Inside the Pentagon's Inside the Army*, 1^{er} juillet 2013.

—, "Defense Department Reviewing Weapons Termination Policies", *Inside the Pentagon's Inside the Army*, 22 juillet 2013.

SIPRI, "Concentration Ratio. SIPRI Top 100 Companies", *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

SPRENGER Sebastian, "Pentagon Begins To Make Peace With Sequestration; QDR Eyed As A Tool", *Inside the Pentagon*, 10 octobre 2013.

STANLEY Clifford, sous-secrétaire à la Défense (effectif et disponibilité opérationnelle) et Jonathan WOODSON, assistant sous-secrétaire à la Défense (programmes santé), *Joint Statement Regarding the Military Health System Overview Before the Armed Services Committee, Military Personnel Subcommittee*, Washington, U.S. Government printing Office, 15 mars 2011.

WINNEFELD James A., *The Post-Cold War Force-Sizing Debate. Paradigms, Metaphors and Disconnects*, Santa Monica, Rand National Defense Research Institute, 2007.

ZENKO MICAH, "Most. Dangerous. World. Ever. The ridiculous hyperbole about government budget cuts", *Foreign Policy*, 26 février 2013,
http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/26/most_dangerous_world_ever

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

■ **Table des matières**

■ Synthèse.....	6
■ Abstract.....	8
■ <i>Introduction</i>	10
Maya KANDEL	
■ L'évolution des engagements militaires américains sous Obama	19
Maya KANDEL	
Introduction.....	19
1. La fin des grandes opérations terrestres	21
Irak : un retrait hérité.....	21
Afghanistan : un retrait anticipé	22
2. Nouvelles modalités : tactiques furtives et guerres discrètes	24
Le président des drones.....	24
L'approbation de l'opinion.....	27
Les nouveaux cyberconflits.....	29
3. L'empreinte légère	31
L'évolution de la stratégie africaine des États-Unis.....	32
AFRICOM, symbole du smart power américain en Afrique ?	34
4. Un nouveau leadership « en retrait »	35
Principes et mise en œuvre de l'action américaine en Libye.....	36
L'impact déterminant des contraintes intérieures sur le positionnement américain.....	38
Conclusion	41
Conséquences et perspectives pour l'Europe et la France	41
Bibliographie.....	44

**ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ?
LA POLITIQUE DE DÉFENSE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET
ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES**

■ Budget et industrie : un nouveau cap défini dans la tourmente	48
Aude-Emmanuelle FLEURANT	
Introduction.....	48
1. Le principe de la séquestration et son effet fumigène	49
Figure 1	50
2. La répartition des ressources budgétaires ou la distorsion entre les projections et la réalité.....	51
2.1 Prévisions, séquestration et arbitrages : une gestion budgétaire sous tension	52
Figure 2.....	52
Figure 3.....	57
Figure 3. A	58
2.2. Acquisitions et R&D : protéger le cœur des programmes actuels et préparer une nouvelle génération d'armements	59
Figure 4.....	60
Figure 5.....	65
2.3 Les moteurs de la S&T: l'Air Sea Battle et les coûts du développement technologique	66
3. L'intersection des intérêts de l'industrie et de l'État	68
Conclusion : une transition stratégique remarquablement cohérente	72
Bibliographie.....	75

ÉTATS-UNIS : QUELLE TRANSITION STRATÉGIQUE ? LA POLITIQUE DE DÉFENSE STRATÉGIQUE SOUS OBAMA, ENTRE DYNAMIQUES INTERNES ET ÉVOLUTIONS INTERNATIONALES

SOUS LA DIRECTION DE **MAYA KANDEL, AUDE-EMMANUELLE FLEURANT**

Les États-Unis vivent une période de transition stratégique, caractérisée par l'influence déterminante des facteurs intérieurs sur leur stratégie internationale et tout particulièrement sur leur politique de défense, en matière d'engagements militaires extérieurs et de gestion budgétaire et capacitaire du Pentagone.

Cette influence se traduit par la définition de nouvelles modalités pour les engagements militaires américains dans le monde, avec en particulier l'accent sur des tactiques plus discrètes, le choix de concepts opérationnels renouant avec l'approche indirecte, et l'élaboration d'une forme inédite de participation américaine à une opération de l'OTAN. Par ailleurs, la situation budgétaire tendue agit simultanément comme un moteur et comme un frein à la mise en œuvre de la transition stratégique au sein du Pentagone. L'examen de l'évolution du budget de défense américain permet de mettre en lumière les dimensions financières, industrielles et capacitaires de la phase de décroissance définies dès 2009, indiquant les priorités qui soutiennent et définissent le processus de transition stratégique actuelle.

Cette étude propose une analyse approfondie de ces deux aspects majeurs de la transition stratégique en cours aux États-Unis, et en tire les conséquences pour l'Europe et la France en particulier.



IRSEM

Ecole militaire

1, place Joffre - Case 46 –

75700 Paris SP 07

www.defense.gouv.fr/irsem

ISSN (1) : 2109-9936

ISSN (2) : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-138014-1