

LA GARDE NATIONALE DANS LE SYSTÈME FÉDÉRAL AMÉRICAIN

ENTRE FORCE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET RÉSERVE OPÉRATIONNELLE DES ARMÉES

Dr Thibault DELAMARE

Postdoctorant à l'IRSEM (2021-2022)

RÉSUMÉ

La Garde nationale américaine est un système complexe de réserve organisé à l'échelon des États fédérés des États-Unis d'Amérique. Son origine remonte à la Révolution américaine, lorsque les colonies s'émancipèrent en employant leurs milices. Ce fait fondateur octroie à ces dernières une place de choix dans la Constitution. Ces milices, ancêtres de la Garde nationale, constituent à l'origine un contre-pouvoir aux armées régulières. Elles équilibrent à la fois l'armée permanente (*standing army*) et les relations entre le Congrès (qui définit leurs emploi et moyens), le président (en cas d'insurrection ou de conflit) et les États fédérés (à travers leurs gouverneurs), où elles assurent des missions de sécurité publique.

À partir des expériences coloniales de la fin du XIX^e siècle mais surtout après celles acquises lors des deux guerres mondiales, les Gardes nationales s'entraînent et s'équipent selon les mêmes standards que l'US Army et l'US Air Force pour pouvoir combattre à leurs côtés. La Garde nationale contribue ainsi à l'équilibre des relations politico-militaires américaines et implique ses soldats-citoyens dans la politique de défense et de sécurité de la première puissance militaire.

SOMMAIRE

Introduction	2
De contre-pouvoir constitutionnel à système de réserve dans un cadre fédéral.....	3
La double chaîne de commandement fédérale et fédérée de la Garde nationale.....	9
Les missions de sécurité interne et les activités militaires et diplomatiques de la Garde nationale..	16
Conclusion	22
Annexe	23

INTRODUCTION

Présente dans la Constitution des États-Unis d'Amérique à travers l'expression de milice (*militia*), la Garde nationale s'organise autour de deux composantes : Army National Guard et Air National Guard. Les gardes nationaux sont des citoyens qui, outre leur activité professionnelle principale, sont engagés dans un système de réserve au service de leur État fédéré et obéissent à leur gouverneur en temps normal. Ils peuvent être mobilisés comme réservistes des forces armées dans certains cas définis par la Constitution. Ainsi, ils composent un rouage du système fédéral américain. Avec sa double hiérarchie qui peut obéir au président comme au gouverneur de chaque État, la Garde nationale est une déclinaison de la fragmentation institutionnelle¹ dans les domaines d'action des forces armées et de sécurité fédérales et fédérées au sein des forces de sécurité et des armées de la première puissance mondiale².

Ses membres ont les mêmes grades, portent les mêmes uniformes et les mêmes décorations, et utilisent les mêmes matériels que les forces armées avec lesquelles ils peuvent être déployés. Pourtant, ils se distinguent à la fois des militaires en service actif (*active duty*) et des réservistes, eux-mêmes dépendant directement des commandements de chaque composante des forces armées (réservistes rattachés au chef d'état-major de l'US Army pour la composante terre, etc.).

Ce dispositif particulier répond à une préoccupation originelle commune à tous les régimes politiques : comment se préserver d'un coup d'État ? La réponse constitutionnelle est la création d'une institution concurrente, fondée sur l'idéal du soldat-citoyen membre d'une milice locale reflétant l'organisation fédérale américaine. Imaginé au XVIII^e siècle, ce dispositif évolue de pair avec les conflits auxquels les États-Unis prennent part, mais aussi avec le rôle mondial que cet État est amené à occuper dans les relations internationales, tout particulièrement à partir du XX^e siècle.

Pour mieux comprendre cette institution, la présente note revient sur la place de la Garde nationale dans l'histoire des États-Unis depuis leur fondation, notamment la défiance historique contre un emploi tyrannique de l'armée permanente, l'insertion de l'actuelle Garde nationale au sein des relations civilo-militaires américaines comme composante des forces armées et de sécurité nationale entre gouvernements fédéral et fédérés, enfin s'efforce de fournir une définition précise de ses missions contemporaines à l'intérieur et à l'extérieur de l'État américain.

Les États-Unis sont le pays de Huntington, théoricien du « contrôle objectif » des armées, c'est-à-dire que le politique doit se limiter à définir de grandes orientations stratégiques et

1. Daniel Béland et François Vergniolle de Chantal, « L'État en Amérique. Entre invisibilité politique et fragmentation institutionnelle », *Revue française de science politique*, vol. 64, 2014, p. 191-205.

2. Ce travail se fonde sur une méthodologie qualitative. Il s'appuie sur la littérature scientifique sur les relations civilo-militaires américaines, la documentation officielle, des entretiens avec des militaires en service actif et des gardes nationaux que je remercie ici, ainsi que sur l'exploitation des archives de la National Guard Association of the United States, qui m'a accueilli pendant un séjour de recherche à Washington en novembre-décembre 2021.

que l'armée bénéficie d'une très large autonomie dans la mise en œuvre de ces choix³. Cette doctrine continue d'imprégner la formation des officiers supérieurs américains et participe de leur subordination au pouvoir politique. Pourtant, les États-Unis sont aussi le pays de la Garde nationale, institution qui symbolise un « contrôle subjectif » par la place octroyée au soldat-citoyen dans les armées et la double autorité entre gouverneurs et président. Ainsi, le glaive cède à la toge au bénéfice de la démocratie et des objectifs de politique étrangère de la République impériale.

DE CONTRE-POUVOIR CONSTITUTIONNEL À SYSTÈME DE RÉSERVE DANS UN CADRE FÉDÉRAL

Historiquement, le terme de milice est polysémique : il s'applique à l'armée régulière comme aux activités militaires. Au Moyen-Âge, ce terme se cristallise autour de la notion de « contingents levés dans les communes pour renforcer l'armée régulière », impliquant parfois un recrutement par tirage au sort dans les paroisses. Après la Révolution française, le terme devient connoté négativement en raison de son lien avec l'Ancien Régime monarchique. Pour nommer des troupes territoriales de réserve, un glissement sémantique se produit, amenant à préférer le terme de « garde », sauf en Suisse⁴.

Dès 1636, les Européens créent des milices dans les premières colonies américaines pour lutter contre les Indiens, sur le modèle des milices anglaises pouvant être convoquées par le roi, mais cette fois sous l'autorité des gouverneurs puis des parlements locaux. Elles sont mobilisées en soutien à l'armée anglaise contre les Français pendant la guerre de Sept Ans (1756-1763)⁵.

En raison de la charge de la dette imposée par la Couronne, les colons américains se rebellent pendant la Révolution américaine et la guerre d'Indépendance (1775-1783). Ils combattent grâce à leurs milices préconstituées, qui ont l'expérience des guerres contre les Indiens et du conflit avec la France. À partir de ces unités et au vu des difficultés de centralisation du commandement et des moyens alloués pour lutter contre les Anglais, le Second Congrès continental crée l'armée des États-Unis d'Amérique, le 14 juin 1775, et nomme à sa tête George Washington le lendemain. Ce moment fondateur établit la subordination du militaire, en l'occurrence l'armée permanente, existante mais réduite à la portion congrue, et les milices des États fédérés, au Congrès qui détermine leurs organisation, commandement et équipement⁶.

3. Peter Feaver et Richard Kohn, « Civil-Military Relations in the United States: What Senior Leaders Need to Know (and Usually Don't) », *Strategic Studies Quarterly*, été 2021, p. 13-37.

4. Danielle Domergue-Cloarec et Jean-François Muracciole (dir.), *Les Milices du XVI^e à nos jours. Entre construction et destruction de l'État ?*, Paris, L'Harmattan, 2010.

5. André Rakoto, « De la milice en Amérique », dans Danielle Domergue-Cloarec et Jean-François Muracciole (dir.), *Les Milices du XVI^e à nos jours, op. cit.*, p. 37-58.

6. Michael C. Doubler, *I am the Guard*, p. 50-53, <https://www.nationalguard.mil/portals/31/Documents/About/Publications/Documents/I%20am%20the%20Guard.pdf>.

Après la guerre, l'importance du système milicien ayant permis aux Américains de l'emporter fera dire à John Adams, futur président, qu'il est l'un des piliers de la société américaine, aux côtés des villes, des congrégations religieuses et des écoles⁷.

Ainsi retrouve-t-on la notion de milice dans la Constitution, avant qu'elle ne devienne Garde nationale et évolue vers une plus grande interopérabilité au sein des armées fédérales et de leur hiérarchie politico-militaire. Cette insertion de la Garde nationale se pérennise pendant et après les deux conflits mondiaux.

La « milice » dans la Constitution des États-Unis d'Amérique : contrepois de l'armée permanente

L'importance politique du système milicien dans les colonies et surtout le rejet du modèle d'une armée permanente conduisent les constituants à faire de la milice un contre-pouvoir institutionnel. Elle doit en effet servir à « contrebalancer » l'armée régulière, perçue comme susceptible de devenir l'outil d'un pouvoir central potentiellement tyrannique. Cela fait de la Garde nationale une institution politique garante de la forme démocratique du pouvoir, une déclinaison du principe de séparation des pouvoirs appliqué aux institutions armées mais aussi une incarnation du système fédéral puisque l'autorité sur celles-ci est partagée entre gouvernement fédéral et États fédérés. Cette réflexion constitutionnelle va de pair avec la nécessité de distinguer sécurité intérieure et extérieure, qu'on retrouve dans les *Federalist Papers* (sécurité intérieure : n° 3, 4, 5 ; sécurité extérieure : n° 6, 7, 8)⁸.

Fort de ces spéculations, le constituant américain établit la milice dans la Constitution des États-Unis adoptée en 1787 par la Convention et ratifiée par tous les États au cours des années suivantes. Plusieurs dispositions mentionnent la milice :

- Article 1, section 8 : Le Congrès pourvoit « à l'organisation, l'armement et la discipline de la milice, et au commandement de telle partie d'icelle qui serait employée au service des États-Unis, en réservant aux États respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour instruire la milice selon les règles de discipline prescrites par le Congrès » ; il la mobilise « pour assurer l'exécution des lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions ». La milice a donc pour rôle de préserver la sécurité de l'État contre les menaces extérieures et intérieures.
- Article 1, section 10 : Seules les milices autorisées par le Congrès peuvent être entretenues par les États sauf en cas de légitime défense, car il leur est interdit de « lever des droits de tonnage, entretenir des troupes ou des navires de guerre en temps de paix, conclure des accords ou des pactes avec un autre État ou une puissance étrangère, ni entrer en guerre, [sans le consentement du Congrès] à moins qu'il ne soit effectivement envahi ou en danger trop imminent pour permettre le moindre délai ».

7. *Ibid.*, p. 46.

8. Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, « Léviathan », 2013, 2^e éd., p. 285-298.

- Article 2, section 2, premier alinéa : Le président, chef de l'armée et de la marine des États-Unis, est aussi chef de « la milice des divers États quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis ».
- Article 4, section 4 : Les États-Unis [donc les institutions fédérales] protègent la forme républicaine des gouvernements des États, contre toute invasion, et sur demande du législatif local ou de son exécutif si le législatif est empêché, contre toute violence intérieure (*domestic violence*).

En parallèle des milices de chaque État organisé selon les lois locales, l'armée régulière doit être renouvelée tous les ans. Elle reste une institution provoquant la méfiance qui se retrouve dans les constitutions des différents États fédérés jusqu'à aujourd'hui. Dans chacune, il existe des dispositions rappelant la claire subordination de l'armée et de la milice au pouvoir politique : la compétence du législatif pour le recrutement, l'organisation et la discipline de la milice ; l'interdiction aux militaires d'occuper les domiciles sauf autorisation expresse (réminiscence de la guerre d'Indépendance, pendant laquelle les troupes anglaises occupaient de force les résidences des colons).

En 1791, les États fédérés réitèrent l'expression de leur méfiance envers un pouvoir centralisé en adoptant le célèbre Second Amendement qui dispose qu'« Une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, le droit du peuple de détenir et de porter des armes ne doit pas être transgressé⁹ ». Sa première partie, relative au droit des États fédérés à posséder une milice, va à l'encontre de l'idée de monopole de la violence légitime de l'État central par une unique force armée, puisqu'il leur permet de détenir leurs propres troupes armées. Il dénote la construction spécifique de l'État américain comme système fédéral reposant sur une fragmentation des institutions politiques et bureaucratiques¹⁰.

La transformation militaire et législative de la Garde nationale en réserve opérationnelle des forces armées

Cette intégration des milices de chaque État dans le système politico-militaire américain s'affine avec le temps mais surtout en fonction des besoins du gouvernement fédéral pour assurer la sécurité des institutions dans le cadre d'une expansion coloniale de son système politique.

Les premiers défis viennent à la fois de l'extérieur, avec les guerres contre les tribus indiennes aux frontières nord-ouest de la Fédération (Indiens Wabash et Miami), mais aussi de l'intérieur des États-Unis, avec les mobilisations contre les impôts de la Whiskey Rebellion en 1794. Les milices sont mobilisées sur le fondement des lois *First* et *Second Militia Act* de 1792, considérées comme trop faibles car sans capacité de sanctionner les

9. « *A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed.* »

10. Pour une discussion sur la construction de l'État américain en opposition et comparaison avec un modèle européen, voir Nicolas Barreyre et Claire Lemercier, « The Unexceptional State: Rethinking the State in the Nineteenth Century (France, United States) », *American Historical Review*, 126 (2), juin 2021, p. 481-503.

États qui manqueraient à leurs obligations d'équiper et d'entraîner leurs troupes selon les critères fédéraux¹¹.

La nécessité de protéger les frontières et les institutions ainsi que la qualité du commandement de George Washington plus que les lois permettent au gouvernement fédéral de protéger le tout nouvel État américain. Dans ce précédent historique, on observe déjà les défis que ce système redondant d'armée régulière et de milices/Gardes nationales représente : besoin d'harmonisation des équipements et des entraînements, possible concurrence des chaînes de commandement, domaine possible de déploiement des milices dont l'objet premier est la sécurité intérieure et celle des frontières. Cette tension anime tous les épisodes historiques ultérieurs jusqu'aux tentatives d'harmonisation actuelles.

L'*Insurrection Act* de 1807 développe les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs du président pour mobiliser les Gardes nationales afin de lutter contre une insurrection, une rébellion ou une conspiration, à la demande des autorités de l'État concerné, ou si ces dernières ne peuvent agir. Pendant la guerre anglo-américaine (1812-1815), les gouverneurs du Connecticut et du Massachusetts estimant que ce conflit ne correspondait pas explicitement aux menaces, refusent que leurs milices répondent à l'appel du président de 1812 à 1814.

Lors de la guerre de Sécession (1861-1865) ou guerre civile américaine, les États fédérés sécessionnistes réunis en Confédération (en avril 1862) puis le Congrès des États restés fidèles à l'Union (en juillet de la même année) adoptent la conscription comme moyen de recrutement, alors que le système de milices ne permet pas de lever des troupes suffisantes pour les affrontements¹². Pour autant, il demeure le principe fondamental de mobilisation de soldats dans le pays. Après ce conflit, les milices du Nord sont responsables de l'imposition des lois de l'État fédéral dans les États vaincus¹³. En 1862 toujours, le *Militia Act* autorise le recrutement d'Afro-Américains, reflétant le progrès social acquis par le conflit.

Le *Posse Comitatus Act* de 1878 constitue un acte juridique fondamental et hautement symbolique dans les relations civilo-militaires américaines ; il assure la subordination du militaire au politique, en ce qu'il restreint la compétence de l'armée d'intervenir pour des missions de police hors mobilisation expresse par le président. Cette norme citée régulièrement en exemple de la tradition démocratique et légaliste américaine¹⁴ se fonde pourtant sur une lutte juridique d'acteurs de l'ancien « Sud » dans leur combat pour imposer des lois discriminantes, sans en être empêchés par les armées fédérales¹⁵. Ils réussiront avec l'adoption des lois « Jim Crow », alors que le retrait des armées et milices fédérales est décidé. Ces lois ont instauré une ségrégation raciale en vigueur jusqu'aux années 1950 et 1960. Elles n'ont pu être abrogées que lorsque les présidents ont fédéralisé les Gardes nationales contre

11. Richard Kohn, *Eagle and Sword. The Beginnings of the Military Establishment in America*, New York, Free Press, 1975, p. 128-173.

12. Vincent Bernard, *La Guerre de Sécession. La Grande Guerre américaine 1861-1865*, Paris, Passés Composés, 2022, p. 160-164.

13. *Ibid.*, p. 20.

14. Jerry Cooper, « Federal Military Intervention in Domestic Disorders », dans Richard Kohn (dir.), *The United States Military under the Constitution of the United States, 1789-1989*, New York, New York University Press, 1991.

15. Jonathan Schmidt-Davis, « The origins of the Posse Comitatus Act of 1878 », mémoire dirigé par le Pr Richard Kohn, North Carolina University, 1999.

leurs gouverneurs afin d'imposer les décisions de justice (*Brown vs Board of Education*, 1954) puis les lois fédérales (*Civil Rights Act*, 1964, et *Voting Rights Act*, 1965) rétablissant juridiquement l'égalité entre citoyens.

Après les problématiques de séparation des domaines d'intervention entre forces de police, milices fédéralisées ou non, et armées arbitrées par le *Posse Comitatus Act*, il restait à déterminer si le système de milices pouvait être employé en dehors du territoire des États-Unis.

Cette possibilité se présente après les expéditions coloniales américaines à sa frontière à Cuba contre l'Espagne (1898) puis la guerre des Philippines (1899-1902). Les prérogatives du président à cette époque ne lui permettent pas de fédéraliser les milices selon le droit en vigueur. Les membres des milices viennent par leurs propres moyens et avec leurs équipements personnels se mettre au service de leur pays dans ces conflits, statutairement en tant que volontaires, mais fonctionnellement grâce à une organisation préexistante fondée sur le système des Gardes nationales de chaque État fédéré¹⁶. Cela entraîne, encore, des problèmes de discipline, de standardisation des équipements (armes, munitions et uniformes) et de clarté dans les chaînes de commandement. Néanmoins, l'État fédéral du début du XX^e siècle n'est plus celui des XVIII^e-XIX^e siècles, et un processus de clarification juridique et de réorganisation politico-militaire s'étend sur trente ans pour faire de la Garde nationale une composante à part entière des armées américaines.

En 1903, le *Militia Act* impose la mise en conformité des équipements, entraînements, organisation des Gardes nationales, qualifiées de *organized militia* en échange d'un financement fédéral accru, ainsi que des jours d'entraînement obligatoire dans tout le pays. Les Gardes nationales obtiennent une représentation permanente au sein du secrétariat à la Guerre, la Division of Militia Affairs. La possibilité de servir en dehors du territoire n'est pas encore formalisée, mais cette réorganisation autorisera l'emploi des Gardes nationales pour la défense côtière du pays.

La Première Guerre mondiale pousse à l'adoption du *National Defense Act* de 1916 qui tranche enfin la controverse juridique en faveur de l'emploi de la Garde nationale – dont il impose le changement de nom – en dehors du territoire en cas d'urgence nationale (*national emergency*). Il établit une norme toujours en vigueur aujourd'hui selon laquelle les *Guardmen* doivent s'entraîner quarante-huit jours par an, en plus de quinze jours annuels d'exercice. Cette décision autorise la mobilisation de la Garde nationale au sein des armées américaines déployées en Europe pendant la Première Guerre mondiale. Elle déploie 18 des 43 divisions américaines, rassemble 433 000 soldats sur les 2 millions d'hommes déployés, et compte 103 000 morts, soit 43 % du total des pertes américaines.

Un amendement de 1921 dispose que le chef du bureau de la Garde nationale (*Chief of the Militia Bureau*, devenu en 1933 *Chief of National Guard Bureau* (CNGB) soit lui-même un membre de la Garde, nommé par le président des États-Unis avec l'approbation du Sénat, en application de la formule constitutionnelle *advice and consent*¹⁷. Ce chef dispose depuis

16. Doubler, *I am the Guard*, op. cit., p. 116.

17. Cette expression présente dans la Constitution (article II, section 2, clause 2) dispose que l'exécutif doit obtenir un vote approuvant certaines nominations définies par la loi, à une majorité variant entre les deux tiers et la

d'un personnel d'officiers de la Garde détachés par différents États fédérés. Il doit être consulté pour toutes les politiques la concernant. Le *National Defense Act* de 1933 établit formellement la Garde nationale comme réserve opérationnelle des forces armées américaines en cas de fédéralisation.

Montée en puissance des États-Unis sur la scène mondiale et pérennisation du rôle de la Garde nationale dans la sécurité nationale après la Seconde Guerre mondiale

Avant la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ne s'engagent pas dans l'organisation des relations internationales, comme en témoignent leur retrait du projet de la Société des Nations et son rejet par le Congrès américain en 1920. Pendant le second conflit mondial, la Garde déploie 18 divisions sur la centaine mobilisée, et 29 escadrons aériens au sein de l'Army Air Force.

Après la guerre, les États-Unis deviennent la première puissance économique mondiale grâce au Plan Marshall (1948) notamment et s'imposent comme première puissance militaire grâce au traité de Washington et à la fondation de l'Alliance atlantique (1949). Le changement de paradigme, initié après le conflit, s'est traduit par l'adoption du *National Security Act* en 1947 afin de réorganiser et rationaliser les relations entre institutions politiques, diplomatiques, militaires et de renseignement.

Cet acte n'est pas sans conséquence pour la Garde nationale : elle se réorganise en deux divisions : la première en tant que réserve opérationnelle de l'US Army, la seconde de l'US Air Force qui est une nouvelle armée depuis 1947. Dès lors, les représentants de la Garde nationale cherchent à trouver leur place dans l'architecture institutionnelle de la sécurité nationale, c'est-à-dire les différentes armées (*services* dans le vocabulaire militaire américain, soit en ce qui les concerne l'US Army et l'US Air Force) et la hiérarchie politico-militaire : état-major des armées (Joint Chiefs of Staff) et bureau du secrétaire à la Défense (Office of the Secretary of Defense, OSD). Les représentants de la Garde nationale au Pentagone et les différentes instances civilo-militaires défendent le lien particulier des Gardes avec leurs États, mais veillent aussi à ne pas être réduits au simple rôle de conseillers administratifs. Ils cherchent, à l'inverse, à peser sur les politiques militaires concernant la Garde. Historiquement, le NGB défend sa tutelle sur l'Army National Guard et l'Air National Guard, plutôt que voir ses deux composantes rattachées plus directement à l'US Army et l'US Air Force.

Néanmoins, le rôle de la Garde nationale ne change plus : elle constitue une réserve opérationnelle des forces armées américaines en plus du système de réserve propre à chaque *service* et des missions de sécurité publique qu'elle exerce dans les États.

majorité simple. Voir François Vergniolle de Chantal, *L'Impossible Présidence impériale*, Paris, CNRS Éditions, 2016, p. 350 et s.

LA DOUBLE CHAÎNE DE COMMANDEMENT FÉDÉRALE ET FÉDÉRÉE DE LA GARDE NATIONALE

Au sein des institutions politiques et militaires fédérales américaines, la milice devenue Garde nationale tend à favoriser le lien entre la population et les institutions du pouvoir exécutif. Elle est ainsi représentée au niveau des organes politico-militaires fédéraux et leurs équivalents dans les États fédérés, afin de pouvoir remplir ses missions selon qu'elle obéit à sa chaîne hiérarchique fédérée ou fédérale.

De « milice » à « Garde nationale »

Le terme de milice devient connoté négativement après la chute de l'Ancien Régime français, à la fin du XVIII^e siècle. Dès lors, les États-Unis suivent une tendance mondiale en renommant, État par État, leur « milice » en « Garde nationale », à partir de 1825. Ce changement intervient lors de la visite du marquis de Lafayette outre-Atlantique, où la milice de New York choisit de l'honorer en adoptant le nom de la Garde nationale parisienne que celui-ci commandait pendant la Révolution. Cette appellation peut être trompeuse puisque chacune des Gardes nationales de chaque État obéit par défaut aux autorités de son État d'appartenance et, dans des cas bien définis, au président des États-Unis. La notion de « nation » qui fonde l'adjectif de l'appellation ne renvoie donc pas à une nation au sens d'État-nation.

Ce dédoublement des chaînes de commandement se retrouve dans le serment que les *Guardmen* doivent prêter. Alors que les militaires en service actif (*active duty*) s'engagent à servir la Constitution des États-Unis d'Amérique et obéir au président¹⁸, les Gardes promettent de défendre leur pays et leur État en obéissant aux ordres du gouverneur ainsi qu'à ceux du président selon les normes en vigueur, c'est-à-dire selon que la Garde est fédéralisée ou non¹⁹.

Aujourd'hui, les gardes nationaux sont des citoyens qui ont choisi de rejoindre la Garde pour répondre à des besoins sociaux (bourses d'étude, couverture médicale²⁰), ou par volonté de servir l'État fédéré ainsi que le gouvernement fédéral ; ou bien il s'agit d'anciens militaires d'active qui ont choisi d'entrer dans la Garde nationale par sens de l'engagement après avoir quitté les forces armées. Il peut aussi s'agir de militaires du service actif, officiers supérieurs et généraux pour la plupart, qui cherchent à obtenir une promotion plus rapide qu'au sein de leur armée, en raison des besoins en encadrement militaire de la Garde nationale²¹. Le lien entre gardes nationaux se maintient grâce à la revue *National Guard Magazine*,

18. Titre 10, sous-titre A, partie II, chapitre 31, § 502 du US Code.

19. Titre 32, chapitre 3, § 304 du US Code.

20. Plutôt que contraindre ses citoyens à un service militaire même partiel, les institutions politiques fédérales préfèrent recourir à ce genre d'incitation indirecte à l'engagement militaire hors conflit. Cette spécificité propre aux États-Unis se comprend à l'aune du rejet des programmes sociaux qu'on retrouve dans les autres États développés. Voir Aaron L. Friedberg, *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 2000, tout particulièrement le chapitre 5 « Manpower », p. 149-198.

21. Entretiens à Washington, novembre-décembre 2021. Le nom de l'actuel chef du bureau de la Garde nationale, le général Daniel R. Hokanson, revenait souvent comme exemple de cet archétype.

créée en 1907 et stabilisée dans son rythme de publication et la professionnalisation de ses équipes depuis 1947²².

La Garde nationale dans la chaîne de commandement politico-militaire américaine

L'organisation contemporaine des relations civilo-militaires américaines découle majoritairement des choix effectués à la fin de la Seconde Guerre mondiale lorsque la division du monde en deux blocs impose aux États-Unis d'Amérique de se réorganiser. Au regard de la prééminence classique du pouvoir exécutif en matière de politique étrangère, l'impulsion vient de la présidence. Ces phénomènes ont motivé la création d'organes pour coordonner l'action diplomatique et militaire, en plus de la création d'organisations internationales d'inspiration libérale.

Le *National Security Act*, adopté en 1947, en constitue l'acte fondateur. Il fournit au pouvoir présidentiel l'outil de coordination de politique étrangère : le National Security Council (NSC), avec à sa tête le National Security Advisor. Cet outil lui permet de dépasser les tendances à l'autonomie et à la concurrence bureaucratique des administrations spécialisées, le département de la Défense (DoD) et le département d'État (DoS), eux-mêmes animés par les volontés d'autonomie de leurs différents services et bureaux, ou chez les diplomates entre bureaux spécialisés et bureaux régionaux par exemple²³. Ce lieu de rencontre entre différentes administrations et *services* est aussi affecté par leurs identités professionnelles qui varient profondément²⁴.

Cette organisation institutionnelle fournit au pouvoir exécutif dirigé par le président les ressources pour déterminer la politique de sécurité nationale. Les gardes nationaux peuvent être appelés à servir au sein du NSC selon leurs compétences, mais il s'agit principalement de nomination sur spécialité et non pour représenter leur institution. Il n'existerait pas de souci de représentation de la Garde à cet échelon politico-militaire²⁵.

La même logique s'applique à la représentation de la Garde nationale au sein du cabinet du secrétaire à la Défense (Office of Secretary of Defense, OSD)²⁶. L'OSD est un organe considéré comme particulièrement affaibli face à l'état-major depuis la réforme consécutive à l'adoption du *Goldwater-Nichols Act* de 1986. Ce dernier a mené à la réduction des effectifs de l'OSD et la création de commandements combattants « régionaux » (au sens d'ensembles régionaux reflétant peu ou prou les zones géographiques d'intérêts

22. Voir la page permettant d'accéder à ses anciens numéros sur le site de la National Guard Educational Foundation : <https://www.ngef.org/national-guard-memorial-library/finding-aids/national-guard-magazine-pathfinder-1907-2010/>.

23. David Rothkopf, *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York City, PublicAffairs, 2006, p. 22-28.

24. Pour une étude de la culture institutionnelle de chaque armée (*service*), voir Jeffrey W. Donnithorne, *Four Guardians. A principled Agent View of Civil-Military Relations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2018. Deux chapitres concernent la Garde nationale : celui sur l'US Army, qui insiste peu sur les différences entre Garde nationale et armée régulière (p. 82-104), et celui sur l'US Air Force, qui n'évoque ni le rôle des réservistes ni celui des gardes nationaux dans ce *service* (p. 105-127).

25. Entretien 5.

26. Entretien 4.

(commandement EUFOR pour l'Europe, CENTCOM pour le Moyen-Orient, etc., en anglais *Regional Combatant Commanders*)²⁷.

Cette réforme institue le Joint Chief of Staff comme organe rassemblant les chefs d'état-major, responsables organiques de chaque armée. Son *Chairman* occupe la fonction de premier conseiller militaire du président, à travers la chaîne de commandement passant par le secrétaire à la Défense (*Secretary of Defense, SoD*). Le commandement opérationnel est détenu par des *Regional Combatant Commanders*²⁸, qui ont autorité sur les troupes affectées à leurs côtés et issues de toutes les armées²⁹. La réforme a renforcé la cohésion des militaires, induite par une même culture, face à leurs interlocuteurs politiques mais aussi aux hauts fonctionnaires civils, notamment les diplomates. Les *Regional Combatant Commanders* disposent d'un statut de « super-ambassadeur », et sont dotés de ressources supérieures à celles du secrétariat d'État³⁰.

Quand la Garde nationale est activée par le président des États-Unis pour une « urgence nationale » (*national emergency*), les commandants opérationnels – généralement, les commandements combattants régionaux évoqués plus haut – produisent une demande de force (*request for force*) qui est communiquée à l'état-major des armées (JCS). Ensuite, le chef de la Garde nationale examine l'état des unités (entraînées, reposées, déployées) et l'état des matériels, échange avec les autorités fédérées puis arrête une décision qu'il transmet au commandement concerné.

La Garde nationale dans les institutions militaires du gouvernement fédéral

Au sein du Pentagone, la Garde nationale est représentée par le National Guard Bureau (NGB), lui-même dirigé par le *Chief of the National Guard Bureau* (CNGB) et ses deux *Vice Chief*, l'un pour l'Army National Guard et l'autre pour l'Air National Guard. L'origine de ce bureau remonte à la création du Militia Affairs Bureau en 1908, qui devient NGB en 1948, dans la foulée de l'adoption du *National Security Act* (NSAct). Post-NSAct, la problématique principale concerne l'insertion des chefs de l'Army National Guard et de l'Air National Guard soit sous les ordres des composantes (*services*) US Army et US Air Force, soit sous ceux du CNGB.

Dans les années 2000, une tentative d'extension des prérogatives présidentielles dans l'usage de la Garde nationale renforce le commandement militaire de celle-ci au sein du Pentagone. Le président George W. Bush tente d'étendre sa compétence d'emploi des Gardes nationales en se dispensant du consentement des gouverneurs des États fédérés en cas de désastre naturel, après les erreurs de coordination entre Gardes nationales et forces

27. Jim Golby, Risa Brooks et Heidi Urben, « Crisis of Command. America's Broken Civil-Military Relationship Imperils National Security », *Foreign Affairs*, mai-juin 2021.

28. Cette redistribution se fonde soit sur une délimitation géographique (NORTHCOM pour l'Amérique du Nord, CENTCOM pour le Moyen-Orient, AFRICOM pour l'Afrique, SOUTHCOM pour l'Amérique du Sud, PACOM pour le Pacifique, EUCOM en Europe), soit fonctionnelle (SOCOM pour les opérations spéciales, STRATCOM pour les missions de dissuasion, TRANSCOM pour les transports).

29. J. Mc Innis, *Goldwater Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress*, Congressional Research Service, R44474, 2 juin 2016.

30. Brooks, Golby, Urben, « Crisis of Command », *op. cit.*

de sécurité dans la gestion de la catastrophe naturelle née du passage de l'ouragan Katrina (2005). Un effort coordonné des gouverneurs, inédit dans l'histoire américaine, permet au CNGB de siéger au JCS comme membre permanent depuis 2008 et d'être élevé de général trois étoiles à général quatre étoiles en 2011 (équivalent au grade de général d'armée en France d'après le code OTAN des grades des officiers)³¹. Ainsi, la revalorisation de la Garde et de ses commandants marque une victoire des États fédérés dans un affrontement concernant la séparation verticale (gouvernement fédéral contre gouvernements fédérés) des pouvoirs.

Cette crise politico-militaire post-Katrina aboutit à faire du CNGB le conseiller des chefs d'état-major (*Chief of Staff*) de l'US Army et de l'US Air Force dans tous les domaines concernant la National Guard, en vertu du caractère interarmées (*joint*) du NGB placé sous l'autorité hiérarchique du SoD et du *Chairman* du JCS³². Il a à ses côtés un *Vice Chief*, généralement issu de l'Air National Guard, et deux directeurs : l'un pour l'Army National Guard, l'autre pour l'Air National Guard. Ces derniers ont le grade de lieutenant-général (équivalent au grade de général de corps d'armée en France). Depuis 2014, ils sont nommés *après consultation* (nous soulignons) du CNGB.

Si le CNGB est dénué de commandement opérationnel et organique à l'inverse des chefs d'état-major des composantes des armées américaines (*services*), il supervise et contrôle l'attribution du financement fédéral aux Gardes nationales, grâce à des agents déployés dans chaque État et territoire³³. Dès lors, il se prévaut d'une autorité sur les différentes Gardes nationales, qui n'est pas un commandement exécutif mais un poste de coordination. Il n'est donc plus statutairement inférieur aux autres chefs d'état-major. De plus, sa position lui offre une connaissance très fine des équilibres politiques partout dans le pays, dont il fait bénéficier le Pentagone en retour³⁴.

Au sein du NGB, un haut fonctionnaire du département d'État sert d'agent de liaison pour les programmes du State Partnership Program. Réciproquement, il y a un garde national dans chaque ambassade américaine des États concernés, afin de superviser les programmes de coopération et faire le lien avec la diplomatie américaine sur place.

Ainsi, une institution formée de soldats-citoyens et conçue originellement comme contre-pouvoir à l'armée régulière et de force de maintien de l'ordre est devenue une ressource institutionnelle complémentaire aux missions de la diplomatie américaine et aux actions de coopération militaire multinationale. En bref, la Garde nationale sert autant le système politico-constitutionnel américain par l'équilibre des pouvoirs créé avec les institutions armées, qu'elle sert sa politique de sécurité nationale en complétant l'action de la diplomatie et des armées américaines.

31. *National Defense Authorization Act*, 2008. Depuis, le CNGB n'est plus conseiller de l'US Army Chief of Staff ni de l'US Air Force Chief of Staff, mais du JCS directement. Entretien 4, document historique fourni par entretien 4. Le CNGB est un membre titulaire du JCS uniquement depuis 2011, grâce à un amendement au NDAA.

32. Depuis le *National Defense Authorization Act* de 2008.

33. Cette autorité se fonde sur le *Anti-Deficiency Act*. Ses agents sont des *US Property and Fiscal Officers*. Ils sont recommandés par les gouverneurs et recrutés par le CNGB en vertu du titre 10 (cf. I.B.2).

34. Entretien 4.

Ordre de grandeur des effectifs de la Garde nationale au sein des armées américaines

Les armées américaines rassemblent 2 176 190 personnels en uniforme. La « masse » des armées repose sur un système d'active et de réserve, auquel s'ajoute la particularité de la Garde nationale qui constitue un apport substantiel de réservistes, héritiers à la fois du système constitutionnel des milices fédérales donc liés intimement à l'US Army et au combat terrestre, mais aussi à l'US Air Force de par l'histoire de cette dernière comme émanation de l'armée de terre américaine.

• Effectifs

En termes d'effectifs, les armées (*services*) américaines comptent 1 375 926 militaires d'active. Ils se répartissent entre 482 007 soldats de l'US Army (équivalent de l'armée de terre), 343 223 marins de l'US Navy (équivalent de la marine), 330 531 soldats et aviateurs de l'US Air Force (équivalent de l'armée de l'air et de l'espace), 179 678 *marines* (armée autonome ayant son propre commandement et des missions relativement similaires à celles des troupes de marine) et 44 487 garde-côtes de l'US Coast Guards.

En sus, chaque armée dispose de réservistes : 184 358 pour l'US Army, 57 632 pour l'US Navy, 35 240 pour l'US Marines, 70 570 pour l'US Air Force et 6 256 pour les Coast Guards.

En plus des soldats d'active et des réservistes rattachés à chacune des armées, il existe un deuxième système de réservistes : la Garde nationale, héritière des « milices », un dispositif de réservistes organisé au niveau de tous les États fédérés et des territoires (îles Samoa américaines, Porto Rico, îles Vierges américaines, îles Mariannes du Nord, Guam³⁵, en plus des territoires inhabités) ainsi que de Washington DC, la capitale fédérale. Depuis le début du XX^e siècle, elle est pleinement intégrée dans les structures des forces de l'US Army et de l'US Air Force afin de remplir les mêmes missions que tout soldat de l'armée régulière en cas de mobilisation par le président des États-Unis d'Amérique. Il y a ainsi 337 725 gardes nationaux au sein de l'Army National Guard (ARNG), et 108 483 gardes nationaux au sein de l'Air National Guard (ANG).

Les différents types de réserve occupent donc une place prépondérante dans la structure des forces de l'US Army et de l'US Air Force comparé aux autres armées. Les militaires d'active représentent 48 % de l'intégralité des forces mobilisables de l'armée de terre américaine, pour 18,36 % de réservistes et 33,63 % de gardes nationaux. Dans l'US Air Force, les militaires d'active représentent 64,86 % des effectifs, les réservistes 13,85 % et les gardes nationaux 21,29 %. Dans les armées avec un « simple » système de réservistes, les militaires d'active représentent environ 85 % des effectifs, et les réservistes 15 % (voir annexe).

Les effectifs de ces armées sont plus réduits substantiellement, militaires d'active et réservistes inclus : l'US Army constitue 46,14 % du total des effectifs des armées américaines, là où l'US Air Force en représente 23,48 %, la Navy 18,47 %, les Marines 9,90 % et

35. Il s'agit de territoires d'outre-mer n'ayant pas le statut d'État fédéré, et donc pas d'élus dans les institutions constitutionnelles américaines (Sénat et Chambre des représentants, où ils ont tout de même des membres-observateurs disposant de certains privilèges).

les Coast Guards 2,15 %. Si les gardes nationaux (Army et Air rassemblés) constituaient un *service* à eux seuls, ils représenteraient 20,56 % des effectifs des armées américaines (446 208 personnels sur un total de 2 170 190). Cet état de fait autorise le chef du bureau de la Garde nationale à affirmer qu'elle constitue la deuxième organisation militaire du pays, juste après l'US Army³⁶.

- **Budget fédéral**³⁷

Le budget américain de la défense dépend de l'adoption annuelle du *National Defense Authorization Act* renouvelé chaque année fiscale, complété par le *Defense Appropriation Bill*. De manière stable, ce montant correspond à 38 % (801 Md\$ en 2021) des dépenses de défense dans le monde, la Chine figurant en deuxième position à 14 % (293 Md\$), puis l'Inde (3,6 %), le Royaume-Uni (3,2 %) et la Russie (3,1 %) ³⁸.

Les dépenses sont décomposées entre paiement du personnel et coût des opérations et de maintenance, en plus des acquisitions. Cette question des différents budgets au sein des armées américaines est un enjeu bureaucratique entre différents commandements, et révèle les rapports de force internes. Ainsi, si chaque *service* détermine le financement de « sa » réserve, le chef du bureau de la Garde nationale a autorité comptable sur l'Army National Guard et l'Air National Guard. Décrire les montants en jeu met en évidence les rapports de force entre les différentes composantes du Pentagone.

À titre d'illustration, examinons les budgets des armées en matière de dépenses de personnel, d'opérations et de maintenance pour l'année 2021. Au sein de l'US Army, en matière de personnels d'active et de leur maintenance, ils s'élèvent à 85,4 Md\$. Le coût de la réserve s'élève à 8,04 Md\$ et l'Army National Guard a pour ces mêmes dépenses 16,25 Md\$. L'US Air Force dépense pour ses militaires 67,65 Md\$, pour ses réservistes 5,58 Md\$, et l'Air National Guard dépense 11,3 Md\$.

Cela signifie que le chef d'état-major de l'US Army contrôle 93,44 Md\$ pour les militaires d'active et pour les réservistes, celui de l'US Air Force 73,21 Md\$, et le chef de la National Guard 27,55 Md\$ puisqu'il a autorité sur ses composantes aériennes et terrestres. La Navy a un budget de 86,95 Md\$, le Marines Corps 23,32 Md\$ pour ces mêmes dépenses (active et réserve)³⁹.

- **Structure des forces**⁴⁰

L'US Army fournit la « masse » de l'armée américaine, organisée autour de brigades de combat (Brigade Combat Teams, BCT). Elles rassemblent entre 4 000 et 4 700 soldats, incluant artillerie, infanterie, ingénieurs, etc. Cette masse repose sur 32 BCT constituées de soldats et de réservistes, et de 28 BCT uniquement constituées de gardes nationaux. Alors qu'elle reposait sur un système de division (regroupant en moyenne 3 BCT), elle a pris dans les années

36. Hokanson, Congrès, 2022.

37. Les données de cette sous-partie sont celles de l'année 2021.

38. SIPRI 2021.

39. Voir annexe 1 pour un schéma de synthèse.

40. Congressional Budget Office, *The U.S. Military's Force Structure: A Primer, 2021 Update*, mai 2021.

2000 un virage pour s'organiser autour de BCT autonomes, tout en prévoyant l'existence de centres de commandement de divisions pour en commander plusieurs à la fois.

L'US Army inclut de nombreuses unités blindées, mais aussi de brigades d'artillerie, d'aviation (reconnaissance, attaque, hélicoptères-cargos) et d'autres systèmes de combat comme les missiles antiaériens Patriot. Les unités logistiques incluent le génie, le renseignement militaire, la police militaire et son vaste système logistique. Elle comprend aussi des forces spéciales ainsi qu'une partie du système antibalistique américain.

Il existe trois différents types de BCT : 17 Armored Brigade Combat Teams (qu'on peut traduire par « brigade blindée de combat »), dont 12 organisées autour de l'armée régulière, et 5 avec uniquement des gardes nationaux ; 9 Strykers Brigade Combat Teams (« brigade motorisée », le stryker, véhicule de combat adopté par l'armée américaine, étant au cœur de l'identité de ce type de brigade), 7 d'active et 2 de la Garde ; et 34 Infantry Brigade Combat Teams (« brigade d'infanterie »), dont 13 d'active et 21 de la Garde.

Du côté de l'US Air Force, l'organisation est plus compliquée à identifier. Elle s'articule autour d'escadrons de combat d'une douzaine d'avions. L'Air National Guard est répartie sur tout le territoire des États-Unis où ses plus de cent mille membres participent dans chaque État au bon fonctionnement administratif et technique de 94 % des bases de l'US Air Force. Ses pilotes contribuent à la défense aérienne du territoire national dans tous les domaines : le transport aérien tactique, les avions ravitailleurs, les chasseurs polyvalents, les capacités de sauvetage et de récupération, l'appui aérien tactique, les vols météorologiques, le transport aérien stratégique, les capacités d'opérations spéciales et les unités d'évacuation aéro-médicale. Ils recourent pour cela aux différents modèles d'avions : C-130 Hercules, C-5 Galaxy, C-17 Globemaster III (transport aérien), KC-135 Stratotankers (ravitaillement en vol pour les avions stratégiques et tactiques), et les avions de chasse F-22 Raptor, F-15 Eagle, F-16 Fighting Falcon, A-10C Thunderbolt II (contrôle aérien avancé des missions d'appui aérien rapproché). Ils ont aussi accès aux hélicoptères HH-60 et avions HC-130 pour les escadrons de sauvetage et de récupération.

La répartition des emplois entre activité normale fédérée, emploi fédéré et activation fédérale de la Garde nationale

En définitive, la Garde nationale obéit par défaut aux règles définies par son État, aux ordres du gouverneur et à la chaîne politico-militaire fédérée en cas de déploiement interne à l'État, ou au président des États-Unis et à la chaîne de commandement politico-militaire si elle est détachée auprès du NGB en temps de paix, ou déployée avec les armées américaines en cas de conflit.

En cas d'emploi fédéré, la Garde nationale agit dans le cadre du titre 32 du Code de la défense ; au niveau fédéral, dans le cadre du titre 10 et sera qualifiée de « fédéralisée ».

Dans son État, un garde a pour chaîne de commandement d'abord un *Adjunt General* (AG), qui lui-même obéit au gouverneur. Selon la constitution de chaque État, l'AG est nommé soit directement par le gouverneur, soit avec la confirmation de son parlement (par

exemple au Maryland ou en Caroline du Sud). Le gouverneur bénéficie d'une grande autonomie dans la définition du mandat de l'AG, ce qui a été rappelé par une décision de justice en 1991⁴¹. Seules les activités menées uniquement sur le territoire de l'État sont financées par l'État fédéré. Quand il s'agit d'activités dépassant ses frontières ou en dehors du territoire des États-Unis, l'État fédéral assure les paiements.

L'AG est d'après le droit fédéral un général deux étoiles, et est membre de droit de l'association américaine des AG (AGAUS). En cas de mobilisation fédérale de la Garde nationale, l'AG quitte temporairement son grade de général deux étoiles pour un grade qui repose sur l'obtention des qualifications requises par l'armée fédérale américaine. Il peut ainsi être rétrogradé, promu ou maintenu à son grade selon les concours qu'il aura réussis.

Les officiers de la Garde nationale reçoivent la même formation que les officiers des armées américaines : ils poursuivent leur scolarité militaire dans les établissements de l'enseignement militaire supérieur correspondant à leurs composantes (US Army War College pour l'Army National Guard, United States Air Force Academy pour l'Air National Guard), de façon à garantir la complète intégration de la Garde nationale en cas de déploiement militaire. La Garde nationale et les composantes des armées américaines portent les mêmes grades et les mêmes uniformes.

Insérée dans une double hiérarchie, la Garde nationale participe à des missions de sécurité nationale qui couvrent tout le spectre de l'emploi de la force publique, de la défense et de la sécurité civile des États-Unis d'Amérique.

LES MISSIONS DE SÉCURITÉ INTERNE ET LES ACTIVITÉS MILITAIRES ET DIPLOMATIQUES DE LA GARDE NATIONALE

Depuis sa fondation, la Garde nationale a contribué au maintien de la sécurité intérieure, ce qui a amené les différents législateurs américains à déterminer une typologie des emplois intérieurs et extérieurs de la Garde nationale selon les circonstances. De surcroît, la fin de la guerre froide lui a ouvert l'opportunité de jouer un rôle fondamental dans la diplomatie militaire des États-Unis.

Le rôle historique de la Garde nationale pour garantir la sécurité intérieure

Les Gardes nationales, forces de réserve opérationnelles, sont également de véritables forces de sécurité publique, alors même qu'elles sont constituées de réservistes qui ont aussi un emploi à côté de leur engagement au service de leurs État fédéré et État fédéral.

41. US District Court for the Southern District of Mississippi - 757 F. Supp. 1462 (S.D. Miss. 1991) Farmer vs Mabus. En l'espèce, le gouverneur Mabus a retiré à l'AG Farmer tout pouvoir de commandement et d'organisation de la Garde nationale, le temps de le remplacer, eu égard aux enrichissements personnels de l'AG pendant son mandat par des pratiques de spéculation et de vente de terrains de l'État.

Davantage liée à l'histoire sociale qu'à l'histoire militaire des États-Unis, la Garde nationale a un rôle en matière de sécurité intérieure. Sa première activité dans ce domaine a été la Whiskey Rebellion, évoquée *supra*.

Dix ans après la guerre de Sécession, les Gardes nationales exercent la fonction de force publique, et donc de « briseuses de grève », pendant les manifestations de la Grande Grève du Rail (*Great Railroad Strike*) de 1877, notamment dans le Nord-Est et le Midwest. Les pratiques varient, entre obéissance aux autorités civiles ou défection au bénéfice des grévistes, ainsi que l'emploi de la force, entre interposition, désescalade et tirs sur les manifestants. Cette fonction continue pendant les années 1880 et 1890, à la suite du *Posse Comitatus Act* qui distingue définitivement la Garde nationale de l'armée régulière qui ne sera plus jamais employée comme force de sécurité publique⁴².

Pendant les deux guerres mondiales, alors que les gardes nationaux sont mobilisés pour combattre, les États fédérés créent les State Guards et autres Home Guard pour remplir leur fonction de sécurité publique, avant de les supprimer au terme des conflits.

Au cours de la guerre froide, et alors que la contestation monte contre l'engagement américain au Vietnam, la Garde nationale joue le rôle de force de sécurité intérieure pour garantir l'ordre public lors des manifestations des années 1960-1970. Deux événements résonnent en particulier dans la mémoire politique américaine et au-delà : les émeutes de Watts (août 1965), pendant lesquelles des violences se produisent après une altercation entre des Afro-Américains et une police majoritairement blanche (et malgré la coordination en amont entre Garde nationale et forces de police⁴³), et les échauffourées du 4 mai 1970 où les gardes nationaux tirent sur des étudiants de l'université de Kent State (Ohio). Les autorités fédérales et fédérées tirent plusieurs leçons de ces événements : tout d'abord la nécessité de mieux former aux techniques de maintien de l'ordre (désescalade) et de mieux équiper les Gardes nationales en les dotant de matériel policier, qualifié de *non-lethal weaponry*, plutôt que militaire⁴⁴. Cela provoque aussi une meilleure coordination entre hiérarchie policière des villes et hiérarchie des Gardes nationales dépendantes du gouverneur⁴⁵. Et enfin, ces événements rappellent au gouvernement fédéral qu'il est nécessaire de ne pas cantonner les Gardes nationales au seul rôle de réserve opérationnelle des forces armées, étant donné les besoins croissants de sécurité publique sur le sol américain alors que l'enlèvement au Vietnam se profile. Ces faits encouragent l'adoption d'un manuel (*Field Manual – FM*) intitulé *Civil Disturbances and Disasters* en mars 1968 – au soulagement du gouvernement fédéral de ne pas avoir à employer l'armée pour soutenir les États fédérés⁴⁶.

42. Doubler, *I am the Guard*, *op. cit.*, p. 103.

43. Archive NGAUS, carton « Kent » : notes de réunion manuscrites entre la police de Los Angeles et le commandement de la Garde nationale ; « From Watts to Kent's State, the Guard's time of testing », *National Guard*, 1991.

44. « Guard Riot Setup Questioned by Ott », *Santa Barbara News Press*, 28 août 1967.

45. Archive NGAUS : Hubert Williams, Special Advisor to the board of Police Commissioners on the Civil Disorder in Los Angeles, *The City in Crisis*, 21 octobre 1992, cote : HV 8148 L55 W427, 1992, deux volumes.

46. Erin R. Mahan et Stuart I. Rochester (dir.), *McNamara, Clifford, and the Burdens of Vietnam 1965-1969*, Washington D.C., Historical Office of the Office of the Secretary of Defense, « Secretaries Of Defense Historical Series », vol. VI, 2011, p. 22 et p. 261-288.

Un champ d'emploi couvrant l'intégralité du spectre de la défense et de la sécurité

Avec des chaînes de commandement spécifiques, la Garde nationale agit dans plusieurs espaces géographiques⁴⁷. La multiplication d'agences est une caractéristique américaine, à la culture institutionnelle fondée sur la défiance entre les échelons fédéraux, fédérés et locaux. Cet éclatement institutionnel va de pair avec une culture de l'arrangement entre agents sur le terrain au-delà des compétitions bureaucratiques (par exemple : entre un agent du FBI, un policier municipal et un membre de la Garde nationale agissant dans son État fédéré)⁴⁸.

Quand la Garde nationale agit hors déploiement militaire dans le cadre d'un conflit, elle participe à la posture de dissuasion et de défense civile, comme en cas d'attaques NRBC (commandement US NorthCom ou USPACOM pour la région Indopacifique). La Garde nationale participe à la protection des infrastructures critiques et aux plans de protection de la population sous le commandement du DoD. La Garde nationale participe aussi à la défense contre les attaques cyber, sous la tutelle soit du Department of Homeland Security soit du DoD, avec un débat encore en cours sur le fondement juridique de ce type d'action. Comme évoqué *supra*, la Garde intervient dans les missions dites de *Counter Drug Mission*, avec des programmes fédéraux pilotés par le DoD en lien avec chaque gouverneur qui doit fournir un plan annuel d'action pour bénéficier du financement des actions de la Garde en soutien aux autres agences fédérales (DEA, FBI) et fédérées. La frontière avec le Texas, qui occupe un rôle particulier dans l'histoire américaine et dans la représentation que le pays se fait de la « frontière »⁴⁹, continue de concentrer l'attention politique notamment en matière de contrôle de l'immigration. Ces actions, mises en place depuis 2014, ont vu leurs effectifs augmenter depuis mars 2021, à l'instigation du gouverneur du Texas Abbott qui en fait un argument politique dans le cadre de sa campagne de réélection. Si ces déploiements n'apportent pas de satisfaction opérationnelle, ils combinent programme d'action fédérale piloté par le DoD et action fédérée financée par le Texas.

Ensuite, en matière de missions de police, la Garde nationale peut intervenir à l'échelon fédéral ou fédéré. Si elle a toujours agi en matière de sécurité publique, il y a une accélération de ce type de déploiement depuis la mort de Michael Brown, provoquée par un tir de la police à Ferguson, Missouri, en 2014, puis pendant le mandat du président Trump, et enfin à la suite de la tentative d'interruption du processus de certification de l'élection présidentielle 2020 au Capitole en janvier 2021, où elle a été employée sur décision de l'*Acting Secretary of Defense* Chris Miller. Après l'intrusion violente au Congrès américain, la Garde nationale a continué à sécuriser la capitale fédérale jusqu'à l'investiture du nouveau

47. Cette sous-partie repose sur des notes de travail de la NGB obtenues lors du séjour de terrain à Washington DC entre novembre et décembre 2021.

48. Il s'agit bien entendu d'un postulat à remettre en question pour chaque type de cas, voire chaque cas, mais une telle analyse dépasse allègrement l'ambition de la présente recherche. L'article fondateur établissant cette culture : Elinor Ostrom et Gordon Whitaker, « Does Local Community Control of Police make a Difference? Some Preliminary Findings », *American Journal of Political Science*, 17 (1), février 1973, p. 48-76.

49. Voir par exemple : Lawrence Wright, *God Save Texas. A Journey into the Soul of the Lone Star State*, New York, Knopf Editions, 2018.

président Joe Biden le 20 janvier, et jusqu'en mai 2021⁵⁰. La Garde nationale peut aussi agir pour sécuriser des événements publics spécifiques, tels que les investitures présidentielles ou les conventions des partis politiques. Dans ce dernier cas, elle agit sous le commandement de l'US Secret Service, qui a pour mission la protection des personnalités politiques.

Enfin, les catastrophes naturelles engendrent des besoins en effectifs compétents pour répondre aux urgences au sein de la population et soutenir les organisations de défense civile. À l'échelon fédéral, les Gardes nationales travaillent avec la Federal Emergency Management Agency (FEMA) : à titre d'exemple, citons la réponse aux ouragans Katrina (2005) ou Harvey (2017), mais aussi les interventions devenues routinières contre les incendies en Californie. Elles s'entraînent aussi pour faire face à des tremblements de terre (exercice New Madrid en 2019). En cas de désastre environnemental, les gardes nationaux travaillent avec les garde-côtes, autre composante des armées américaines.

La Garde nationale peut aussi intervenir en cas de pandémie, sous l'autorité du Department of Health and Human Services. Pendant la pandémie de COVID-19, elle a contribué à l'opération *Warp Speed* (mai 2020-février 2021) où, la FEMA étant dépassée par l'ampleur des besoins, le Pentagone a travaillé conjointement avec les autorités sanitaires et les industriels de la défense et de la santé pour investir et déployer le programme fédéral de vaccination. Cette inscription de l'action de la Garde nationale dans une opération fédérale permet au secrétaire à la Défense Lloyd Austin d'imposer la vaccination obligatoire de ses personnels, à l'instar des militaires en service actif, et ce malgré l'opposition de gouverneurs début 2022⁵¹. Cette controverse constitutionnelle et sanitaire sera probablement tranchée devant les tribunaux⁵².

En 1989, l'implication croissante de la Garde nationale dans la guerre contre la drogue (War on Drugs), un programme de coopération mixte policier, judiciaire et militaire initié par le président Richard Nixon en 1971, mène à la création de la Joint Counter Drug Support Division au sein du National Guard Bureau au Pentagone⁵³.

L'avènement du rôle diplomatique de la Garde nationale après la fin de la guerre froide

Le nouveau rôle international assumé par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale s'articule autour de plusieurs principes d'orientation : (1) *primacy* : primauté dans les affaires mondiales, c'est-à-dire le pouvoir d'occuper un rôle incontournable dans la résolution de toute crise régionale ; (2) *selective engagement* : engagement sélectif, c'est-à-dire une implication fondée sur un intérêt sécuritaire national ; (3) *offshore balancing* : équilibre extraterritorial, soit le recours à des alliés et partenaires régionaux dans chaque aire

50. Karoun Demirjian et Alex Horton, « National Guard's Capitol security mission ends as lawmakers feud over protection needs, costs », *The Washington Post*, 24 mai 2021.

51. Secretary of Defense, Memorandum for Secretaries of The Military Services, Chairman of The Joint Chiefs of Staff, Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness, Chief of The National Guard Bureau, 30 novembre 2021.

52. Jennifer Steinhauer, « The defense secretary tells Republican governors: National Guard troops must be vaccinated », *The New York Times*, 1^{er} février 2022.

53. Documentation interne, séjour de terrain novembre-décembre 2021 à Washington.

géographique afin de n'avoir à intervenir qu'en dernier recours ; (4) *isolationism* : isolationnisme, soit un interventionnisme réduit à la portion congrue. Selon les choix effectués, les dirigeants américains peuvent se reposer sur plus de 750 sites à l'étranger dans 80 pays pour un coût annuel de 55 milliards de dollars, soit un douzième du budget de la défense. Ce déploiement militaire extraterritorial s'organise autour de trois axes principaux : la rivalité avec la Russie en Europe, celle avec la Chine en Indopacifique, et des intérêts sécuritaires au Moyen-Orient⁵⁴. Pour assurer cette présence mondiale, les armées américaines peuvent compter sur la participation des gardes nationaux, et notamment d'un programme particulier de renforcement des liens avec les alliés et partenaires des États-Unis.

Pendant la guerre froide, les Gardes nationales pratiquent des exercices de coopération avec des armées d'États de l'Alliance atlantique. Le premier de ce type a lieu en 1972⁵⁵, tissant ensuite des liens entre Norvégiens et Gardes du Minnesota.

Avec la chute du mur de Berlin en 1989 et le démantèlement de l'URSS en 1991, la politique américaine de sécurité nationale inclut la diplomatie militaire, notamment dans la perspective de l'adhésion d'États libérés de l'impérialisme soviétique. Dans cet objectif, la Garde nationale élabore le National Guard State Partnership Program (NGSPP). Il s'agit d'un programme de coopération militaire à partir duquel les armées d'États souverains développent des activités conjointes et des échanges avec les Gardes nationales d'États fédérés américains, en plus de ceux qui existent avec l'armée fédérale américaine. Sa finalité originelle est de promouvoir la démocratisation et la stabilité dans l'espace post-soviétique⁵⁶, dans le cadre de la *National Security Strategy* de 1993 fondant la sécurité globale sur des échanges entre militaires (*military to military*) notamment. Prosaïquement, le programme repose sur la transmission des normes militaires occidentales, de façon à créer les conditions de leur interopérabilité avec les armées otaniennes. Il inclut aussi la promotion des bonnes pratiques du contrôle démocratique des forces armées.

Les pays Baltes – l'Estonie avec le Maryland, la Lettonie avec le Michigan et la Lituanie avec la Pennsylvanie – sont les premiers bénéficiaires de ce programme depuis le 27 avril 1993. Ils sont suivis par tous les autres États de l'ancien bloc soviétique la même année, y compris la Biélorussie avec l'Utah (fin du programme après la dérive définitivement autoritaire de son gouvernement) et l'Ukraine avec la Californie. Depuis, ce programme s'est étendu à quatre-vingt-treize pays sur tous les continents.

L'agression russe en Ukraine depuis le 24 février 2022 illustre cette spécialisation de la Garde nationale dans la coopération militaire : la Garde nationale californienne a participé à la formation de l'armée ukrainienne depuis 1993, mais elle a surtout accompagné sa modernisation depuis 2014⁵⁷. Grâce à un changement politique avant tout interne à la vie

54. Jonathan Stevenson, *Overseas Bases and US Strategy. Optimising America's Military Footprint*, Londres, International Institute for Strategic Studies, « Adelphi Series », 2022.

55. Doubler, *I am the Guard*, op. cit., p. 245.

56. William B. Boehm, *The National Guard State Partnership Program. Forging and Maintaining Effective Security Cooperation Partnerships for the 21st Century*, National Guard Bureau Office Of Public Affairs, 2014, p. 13.

57. Pour une présentation journalistique non dénuée d'enthousiasme, voir cet article écrit par le service de presse du DoD : Jim Garamone, « [Ukraine-California ties show worth of National Guard program](#) », *National Guard News*, 21 mars 2022.

politique ukrainienne, après les événements du Maïdan en 2013-2014⁵⁸, le NGSPP a offert l'opportunité d'une montée en puissance de l'armée de ce pays dans le cadre de son affrontement avec la Fédération de Russie. Les efforts ont porté sur la formation au combat terrestre et aérien, grâce à la composante Air National Guard de la California National Guard, et à la gestion logistique, sur place et aux États-Unis. L'effort a aussi porté sur la création de compétences cyber et de commandement et de contrôle (C2), les Gardes nationaux promouvant leur expérience interarmées (*joint*).

Cependant cette diplomatie militaire dépasse le lien d'État fédéré à État-partenaire. D'une part, les Gardes nationales de certains États fédérés peuvent développer une coopération de défense avec d'autres États que ceux auxquels ils sont affiliés par le programme cité plus haut. Par exemple : la Garde nationale de Floride (couplée avec l'armée de la République coopérative du Guyana – à ne pas confondre avec la Guyane française) a formé des militaires ukrainiens en Allemagne⁵⁹. De plus, certains États fédérés américains peuvent décider de céder d'eux-mêmes du matériel à l'Ukraine. Ils mènent ainsi leur propre diplomatie « militaire » en dehors mais pas en contradiction avec la politique étrangère de l'État fédéral américain. En l'occurrence, les autorités de Virginie occidentale ont fait le choix d'envoyer des vestes balistiques... avant que leur volonté de cession de matériel à l'Ukraine ne rejoigne un programme du DoD de transferts de véhicules de transport blindés à la démocratie d'Europe orientale (M-113 APC)⁶⁰.

Cette duplication de la diplomatie militaire américaine, entre échelons fédéral et fédéré, présente plusieurs atouts, au-delà de l'opportunité supplémentaire de permettre des cessions de matériel aux États bénéficiaires⁶¹.

Tout d'abord, ce programme crée des liens entre la hiérarchie de la Garde nationale et les autorités politiques de l'État fédéré, d'une part, et la hiérarchie de l'armée de l'État-partenaire et ses autorités politiques, d'autre part. En effet, contrairement aux militaires en service actif qui changent de poste tous les trois ans environ (soit la durée d'une affectation, ou *tour of duty*), les gouverneurs des États et les hiérarchies des Gardes nationales sont beaucoup plus stables. Ils constituent dès lors des interlocuteurs en poste plus longtemps, favorisant l'établissement de liens humains avec les politiques comme avec les militaires des États-partenaires. Ce programme assure donc avant tout une forme de pérennité dans les relations diplomatico-militaires américaines.

Ensuite, il permet de « libérer » des personnels en service actif de missions considérées comme de moindre importance stratégique sur le plan politique (par exemple, les engagements en Irak et en Afghanistan pendant la Global War on Terror), et perçues par les militaires comme moins intéressantes pour leur progression de carrière. Cette logique se retrouve aussi dans l'affectation de personnels militaires à certaines missions, telles que les

58. La démocratisation de l'Ukraine, une réalité observée dans d'autres États de ce bloc pour la viabilité de la transformation des relations civilo-militaires et la modernisation des forces armées, voir Amélie Zima, *D'ennemi à allié. L'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque à l'OTAN*, Bruxelles, Peter Lang, 2019, p. 219-249.

59. « [US training Ukrainian troops in Germany](#) », DW, 30 avril, 2022.

60. Office of the governor, « [Gov. Justice announces West Virginia National Guard to provide Ukraine military with armored vehicles](#) », 22 avril 2022.

61. Entretiens 1, 3 et 4.

missions d'observation des Nations unies, où figurent plus souvent des gardes nationaux que des militaires d'active pour qui elles peuvent être moins attrayantes⁶².

De plus, les armées des États-partenaires ont des activités plus proches des missions des Gardes nationales que de celles de l'armée américaine, puisqu'elles peuvent être sollicitées pour des opérations de service public et de contrôle des foules (humanitaires, désastres environnementaux). Il y a donc une plus grande correspondance opérationnelle entre les missions des armées des États-partenaires et des Gardes nationales qu'avec celles des armées de la première puissance mondiale.

Enfin, ce programme propose une rétribution symbolique aux individus qui s'engagent dans la Garde nationale de leur État, en leur permettant de servir la diplomatie et la sécurité nationale de leur pays tout en leur procurant des expériences combattantes.

CONCLUSION

Fidèle à la conception de la doctrine de *checks and balances* chère aux Pères fondateurs des États-Unis d'Amérique au XVIII^e siècle, la Garde nationale participe au maintien de l'équilibre dans les relations entre gouvernement fédéral et États fédérés, comme l'a illustré la « bataille » de la tutelle sur ses composantes terrestres et aériennes, dont le dernier épisode post-Katrina a opposé le chef de la Garde nationale au Pentagone, soutenu par la totalité des gouverneurs du pays, aux chefs d'état-major des armées.

Par ailleurs, les modalités d'emploi de la Garde nationale ont sensiblement évolué depuis sa création afin de couvrir des besoins de sécurité intérieure et extérieure, des autorités fédérales comme des États fédérés. À travers ce dernier point, l'étude de la Garde nationale démontre aussi l'extension du rôle international des armées américaines, dans le système des relations internationales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En instituant un programme de coopération avec les armées étrangères, le State Partnership, la Garde nationale participe au rôle majeur de l'institution militaire américaine dans la politique étrangère des États-Unis.

Ses emplois en matière de sécurité intérieure – opérations de maintien de l'ordre public ou missions de secours en cas de catastrophes environnementales – font de la Garde nationale un acteur de premier plan dans les défis récents du pays : lutte contre la pandémie de COVID-19 et augmentation de la violence politique, notamment depuis l'assaut sur le Capitole le 6 janvier 2021.

62. Entretien 2.

ANNEXE

SYNTHÈSE DES EFFECTIFS DE LA GARDE NATIONALE AU SEIN DES ARMÉES AMÉRICAINES

Point effectifs au 01/09/2021, dans et hors USA											
EFFECTIFS DOD					EFFECTIFS NG		EFFECTIFS RÉSERVES				
Army	Navy	Marines	Air Force	Coast Guard	ARNG ^a	ANG ^b	Army	Navy	Marines	Air Force	Cost Guard
482 007	343 223	179 678	330 531	40 487	337 725	108 483	184 358	57 632	35 240	70 570	6 256
1 375 926					446 208		354 056				
							800 264				

a. Army National Guard.

b. Air National Guard.

BUDGET (en dollars) ^c								
	Army			Air Force				
	US Army	Army NG	Army Réserve	AF Active	Air NG	Air Réserve	Total NG	Total
personnel	43 347 472	8 808 305	4 964 671	31 284 959	4 063 845	2 038 040	12 872 150	160 639 318
opérations et maintenance	22 804 873	3 335 755	1 080 103	21 291 499	3 612 156	2 231 445	6 947 911	159 132 143

c. Ces données sont le fruit du récolement du budget fédéral pour le département de la Défense de l'année 2020.

Thibault Delamare est docteur en droit public de la faculté de droit d'Aix-Marseille Université. Sa thèse porte sur « Le constitutionnalisme libéral à l'épreuve des relations civilo-militaires : étude à partir des transitions constitutionnelles marocaine et tunisienne ». Après sa soutenance en 2021, il a été chercheur post-doctorant à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire et juge assesseur à la Cour nationale du droit d'asile. Il a publié dans des revues à comité de lecture et de vulgarisation scientifique. Depuis octobre 2022, il est collaborateur parlementaire à l'Assemblée nationale.