

RAPPORT N°7

Observatoire de la politique de défense des États-Unis

NOVEMBRE 2016

Rapport n° 433/FRS/OBSUSA
du 21 novembre 2016

Marché 2014 1050 135 379

EJ 18 000 282 82

notifié le 28 novembre 2014

réunion de lancement 14 janvier 2015



Impact de l'élection présidentielle sur la politique de sécurité et défense – Premières réflexions

NICOLE VILBOUX – PHILIPPE GROS

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE



WWW.FRSTRATEGIE.ORG | 4 BIS RUE DES PATURES 75016 PARIS | TEL : 01.43.13.77.77 | MAIL : CONTACT@FRSTRATEGIE.FR

SIRET 36409553300052 TVA FR74 394 095 533 CODE APE 7220Z FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE DÉCRET DU 26 FÉVRIER 1993

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ	5
1. Introduction : l'approche par la posture et ses déterminants	5
2. Résumé.....	7
PERSPECTIVES DE RÉVISION DU RÉFÉRENTIEL STRATÉGIQUE	11
1. La situation stratégique internationale.	11
1.1. Des enjeux de sécurité persistants... ..	11
1.2. ...Partiellement reformulés par Donald Trump.....	11
2. Les déterminants politiques internes.....	12
2.1. Un gouvernement majoritairement républicain	12
2.2. Une opinion sceptique sur les engagements internationaux.	13
3. Une conception radicalement différente du rôle international des États-Unis.....	15
3.1. Une remise en cause de la « doctrine Obama ».....	15
3.2. Le « référentiel stratégique» de Donald Trump reste difficile à décrypter.	18
3.3. Le rôle déterminant des conseillers.	21
EVOLUTION DES INTERVENTIONS MILITAIRES	23
1. La lutte contre l'EI en Irak-Syrie.....	24
1.1. Une stratégie actuelle peu en phase avec la culture américaine de la victoire	24
1.2. Vers un engagement plus massif de l'Administration Trump ?.....	25
2. L'Afghanistan.	26
3. Les opérations de contre-terrorisme.....	27
EVOLUTION DES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉFENSE	29
1. L'appareil de défense « légué » par l'Administration Obama	29
2. Une relance massive de l'effort de défense	30
2.1. Un programme ambitieux de renforcement de la structure de force.....	30
2.2. ...Fondé sur la suppression des contraintes budgétaires	31
2.3. La place du nucléaire.	32
2.4. La défense antimissile.....	33

LA POSTURE RÉGIONALE	34
1. La confirmation du rebalancing en Asie-Pacifique	34
1.1. Un discours de confrontation avec la Chine.....	34
1.2. Le cas nord-coréen	35
2. Un retour en Europe suspendu à l'évolution des relations avec Moscou	36
3. Perspectives incertaines au Proche-Orient	37
ANNEXE – L'ÉQUIPE DE TRANSITION ET LES PERSONALITÉS PRESENTIES OU NOMMÉES (AU 21 NOVEMBRE 2016).....	39
Les « prétendants » aux postes clefs.	40
1.1. Les personnalités presenties pour le Département d'État	40
1.2. Les personnalités presenties pour le Département de la Défense	40
1.3. Les autres postes	41

Introduction et résumé

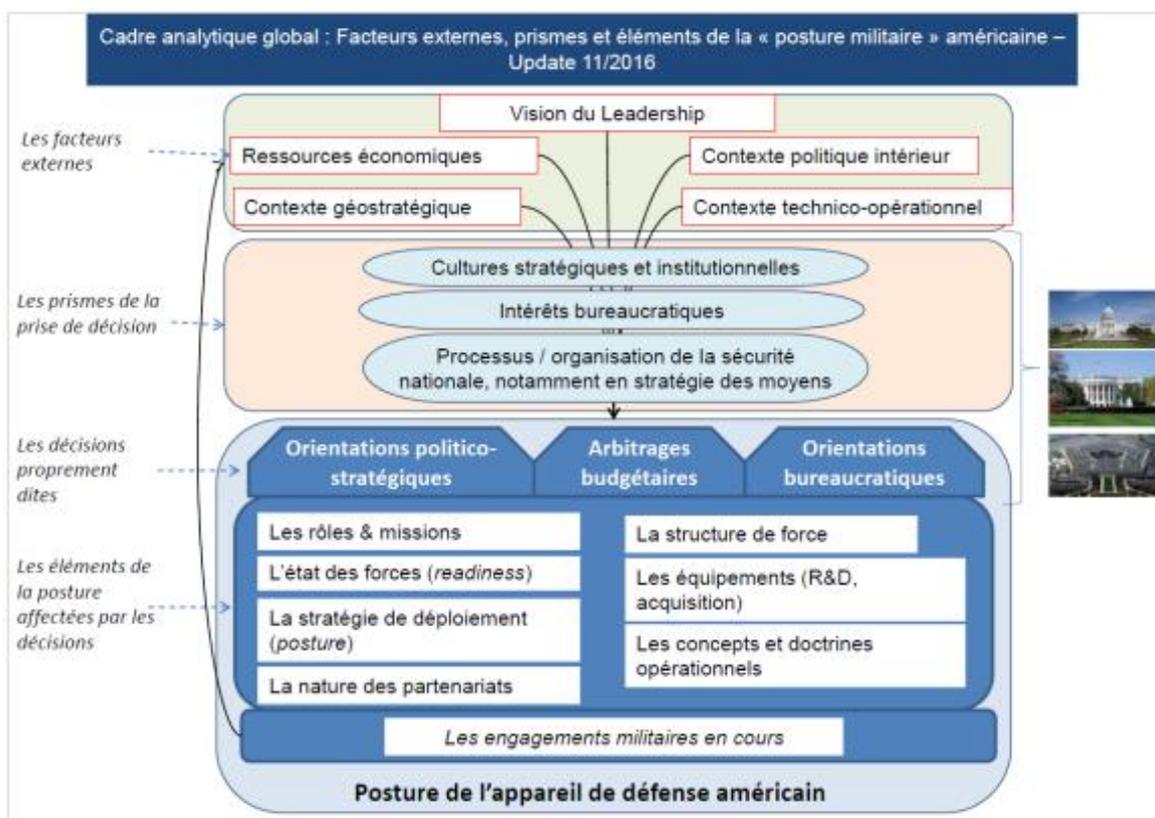
Ce troisième rapport 2016 de l'Observatoire de la politique de défense des États-Unis a pour objectif d'évaluer la pérennité du « *legacy* » du président sortant en matière de défense, donc en creux, d'évaluer les possibles réorientations qu'entreprendra son successeur, Donald Trump.

I. Introduction : l'approche par la posture et ses déterminants

Une élection présidentielle aux États-Unis est l'occasion d'envisager des évolutions dans les politiques de sécurité et de défense, en particulier lorsque le « sortant » ne se représente pas. En

l'occurrence cette année, la question de la poursuite des politiques en cours, se pose d'autant plus que le bilan de la présidence Obama est fortement discuté. Même la candidate démocrate avait pris certaines distances avec « l'héritage » d'une Administration à laquelle elle a appartenu, tandis que son adversaire républicain le jugeait tout simplement désastreux. Au-delà de la contestation des politiques démocrates récentes, Donald Trump s'est fait élire sur le rejet du consensus « internationaliste libéral », entretenu par l'*establishment* depuis plusieurs décennies.

Les critiques ne suffisent toutefois pas à ouvrir de véritables perspectives de changement. Les propositions formulées par le candidat et son



entourage doivent être examinées, pour cerner les grandes orientations et les positions sur les principaux enjeux de sécurité actuels.

Les débats de campagne offrent cependant des indications limitées sur la politique qui pourra être menée, dans la mesure où ils occultent des paramètres importants :

- ➔ Les facteurs internes qui affectent la marge de manœuvre du prochain Président et parmi lesquels on peut citer : l'importance relative des questions intérieures (économie, société) et extérieures ; les relations avec le Congrès ; l'état de l'opinion publique ;
- ➔ Les aspects structurels de la posture de sécurité américaine, qu'il s'agisse des engagements en cours, des capacités militaires disponibles, des coûts financiers des différentes options ;
- ➔ Les facteurs internationaux, susceptibles de remettre en cause les orientations choisies.

L'ensemble de ces paramètres conduit généralement à relativiser l'impact du changement de Président sur l'évolution de la politique de défense. Dans le cas particulier de l'élection de Donald Trump, le caractère à la fois assez peu prévisible et iconoclaste de ses positions laisse entrevoir la possibilité d'une véritable réorientation. Mais la difficulté est d'en mesurer l'ampleur possible. A cet égard, il convient de rappeler de manière générique la nature et le degré d'influence des autorités politiques dans le domaine de la défense¹.

Premièrement, l'influence des décideurs nationaux passe par la formulation d'une direction stratégique générale, qui concerne essentiellement :

- ➔ L'énonciation d'une vision de la sécurité nationale et de la place qu'y occupent les forces armées aux côtés des autres instruments de puissance ;
- ➔ La définition des missions principales de défense et aptitudes requises des armées ;
- ➔ Les conditions de recours à la force.

¹ Cette grille d'analyse a été détaillée dans le rapport *Quelles innovations doctrinales au sein de l'armée américaine pour les dix prochaines années ?*, FRS, 29 décembre 2011.

Au travers de cette activité déclaratoire, les autorités politiques contribuent à modifier le cadre d'interprétation de la communauté de défense (ce que les sociologues appellent le « référentiel », stratégique en l'occurrence) tant en ce qui concerne les risques et menaces que la place et la nature de l'instrument militaire destiné à y faire face. C'est dans ce référentiel que doivent s'inscrire les programmes des acteurs de la défense. Elles exercent donc une **influence indirecte**, qui porte principalement **sur la définition des rôles et missions que les armées doivent préparer**. Il s'agit rarement de prescrire une évolution précise de la posture, mais il peut y avoir des cas particuliers :

- ➔ Sans en avoir l'initiative, les décideurs politiques peuvent endosser et promouvoir des visions particulières du type de forces et de capacités à privilégier : ce fut le cas de l'Administration Bush avec la « transformation » ;
- ➔ La révision des relations diplomatiques, ou la réévaluation des priorités stratégiques, peut entraîner une modification du déploiement des forces (désengagement / nouvelle alliance).

A l'inverse, les recherches sur l'innovation militaire ont montré que les orientations stratégiques définies par les autorités civiles n'avaient pas d'impact déterminant sur les choix doctrinaux, qui relèvent de la sphère de l'expertise militaire² ; tout au plus peuvent-elles dans certains cas favoriser l'institutionnalisation de nouveaux concepts.

Deux autres formes de choix politiques peuvent cependant affecter la posture de défense de manière plus immédiate que le référentiel stratégique.

D'abord, les orientations données peuvent se traduire par des **décisions quant aux ressources accordées** à la défense. Au travers de l'élaboration du budget annuel, la présidence définit le niveau d'effort qui y sera consacré et le Secrétaire à la Défense peut effectuer des arbitrages entre les programmes. De cette façon, les autorités civiles peuvent chercher à faire évoluer la structure de forces et le développement capa-

² Voir Barry Posen, « Explaining military doctrine », in Robert J. Art, Kenneth N. Waltz (Ed.), *The use of force – Military power and international politics*, Lanham, University Press of America, 1988 (3e éd.), p. 48.

Dans ce contexte, l'objectif consistant à évaluer la pérennité de l'héritage d'Obama reste en l'état bien éluif. Les présentes réflexions n'ont donc d'autre ambition que d'esquisser le nouveau décor de la politique de défense américain et d'en fixer quelques problématiques.

De multiples facteurs, le plus souvent de permanence, influenceront à cet égard l'évolution de la posture de défense américaine.

Tout d'abord, le président Trump se heurtera comme ses prédécesseurs à une marche du monde, notamment des menaces et des défis, qui se déroule sans l'attendre : le terrorisme de l'État islamique et des autres entités djihadistes, l'affirmation de la puissance chinoise, la résurgence russe, le problème nord-coréen, etc. Sur ce plan, le terrorisme djihadiste est clairement présenté comme la menace principale.

Ensuite l'opinion américaine reste majoritairement favorable à un relatif désengagement des États-Unis. Mais c'est une constante, pas un fait nouveau. Cette majorité a même eu tendance à s'étioler en présence de l'État islamique. Elle explique d'ailleurs que tous les nouveaux présidents depuis la fin de la Guerre froide promettent la fin des interventions de peu d'intérêt, inconsidérément poursuivies par la précédente Administration. Avant Donald Trump, le plus engagé dans cette voie avait été George W. Bush en 2000. On sait ce qu'il est advenu depuis...

A Washington même, pour la première fois depuis six ans, l'ensemble du pouvoir exécutif et législatif est unifié autour de la bannière républicaine. Cela étant, les divergences entre « *defense hawk* » et « *budget hawk* » continueront de peser au Congrès.

Vient enfin le propre référentiel de la nouvelle Administration. Sur ce plan, la doctrine Obama est condamnée, au moins dans les intentions. Elle restait fondée sur un internationalisme libéral classique, mettant l'accent sur une combinaison des instruments de puissance dans laquelle l'emploi de la force est le dernier recours, sur les partenariats, sur la « patience stratégique ». Cette approche est qualifiée de « désastre complet » par les Républicains qui brocardent le président

sortant pour son « manque de leadership », ayant entraîné l'affaiblissement de la position internationale des États-Unis.

Pour autant, le nouveau référentiel de Donald Trump reste difficile à cerner. Les propos de campagne insistent sur la primauté à accorder aux intérêts américains, sur la restauration de la puissance américaine, le rejet des accords de libre-échange, la remise en question des engagements de sécurité auprès des alliés, interprétés dans une perspective de rentabilité économique. Pour autant, cela ne signifie pas nécessairement l'adoption d'une posture isolationniste, mais sans doute d'une improbable combinaison de repli « jeffersonnien », de réalisme « machiavélien » et de militarisme « jacksonien ». Les premiers pas du président-élu, notamment la composition de l'équipe de transition et les premières nominations des piliers de la prochaine Administration, ne dissipent en rien l'épais brouillard nimbant l'avenir proche (voir notre annexe). Les principaux conseillers de sécurité, tels le général Flynn ou encore Stephen Hadley, n'ont ainsi rien d'adeptes du repli. De sorte que la caractéristique aujourd'hui la plus identifiable de la politique extérieure de la nouvelle Administration réside dans l'unilatéralisme.

Qu'en tirer alors sur l'ampleur et la nature des inflexions de la posture de défense ?

Sur le plan des engagements militaires, l'approche d'Obama a été marquée par le rejet des interventions terrestres massives, une fois passé l'épisode du « *Surge* » en Afghanistan, et par le recours au « *leading from behind* » et/ou à la projection de puissance limitée et « clandestine », le « *small footprint* » (faible empreinte) des déploiements américains. Les stratégies d'endiguement des djihadistes qui en découlent ne peuvent évoluer qu'au rythme des « *proxies* ». Elles heurtent de plein fouet la culture de la victoire décisive, toujours bien vivace à Washington. Se plaçant dans cette ligne traditionnelle, Donald Trump a affirmé qu'il n'envisagerait l'emploi de la force qu'en cas d'absolue « nécessité », mais pour obtenir une victoire claire sur l'adversaire.

Dans le cas de la lutte contre l'EI, il est donc possible, sinon probable, que Donald Trump exploite toute fenêtre d'opportunité d'une stratégie d'intervention directe plus massive. Cette fenêtre n'est cependant qu'entrebâillée compte tenu de l'évolution de la situation tant géostratégique (hostilité des acteurs locaux et régionaux à un tel déploiement) qu'opérationnelle (les opérations « décisives » sont déjà lancées). La dégradation de la situation en Afghanistan, grande oubliée de la campagne alors qu'y ferraille le plus nombreux contingent américain, posera sans doute un autre test à la nouvelle Administration. Enfin, compte tenu des positions connues des conseillers, assez critiques, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le nouveau président cherche à modifier la politique d'éliminations ciblées, bien que les marges de manœuvre soient, là encore, assez faibles.

La réorientation est sensiblement plus lisible concernant la nature de cet instrument militaire. Obama achève son second mandat par un troisième budget en augmentation après une demi-décennie de coupes budgétaires, notamment marquées par les fameuses séquestrations de 2013. Il lègue une force sensiblement réduite, dont la priorité réside dans le recouvrement de sa *Readiness* et dans la recapitalisation de ses inventaires, parfois hors d'âge. S'est diffusée l'idée que cet instrument a fait du « sur place » capacitaire pendant une décennie de contre-insurrection, puis de réduction budgétaire alors que proliféraient et se modernisaient les capacités adverses de reconnaissance-frappe de précision, notamment de déni d'accès, en premier lieu chinoises et russes. La marge de la supériorité militaire américaine s'éroderait donc dangereusement. La réponse de l'administration sortante fut de développer une *Third Offset Strategy* exploitant les nouvelles technologies, polarisant les développements capacitaires lancés par les *services* depuis plusieurs années.

Celle de la nouvelle Administration prétend être d'une autre ampleur. Sur ce plan, le candidat a repris textuellement les recommandations de la Heritage Foundation, laquelle en revient aux exigences de la *Bottom-Up Review* de 1993, soit une augmentation de la structure de force de 10 à 20 %. Rien n'est en revanche dit des priorités

en termes de « *capabilities* ». Les quelques 60 Mds\$ supplémentaires par an (par rapport à l'actuelle programmation) nécessaires à ce plan de réarmement ramèneraient les crédits au niveau de la requête budgétaire initiale de 2012. Elle nécessiterait l'abandon des plafonds fixés par le *Budget Control Act* de 2011. L'accroissement des déficits qui en résulterait probablement peut s'avérer problématique au Congrès entre les « *budget hawk* » républicains et la minorité démocrate attachée à une extension des relèvements de plafonds aux budgets non-militaires. La nouvelle Administration cherchera également (sans doute...) à étoffer les plans de modernisation de la triade nucléaire et de développement de l'architecture de défense antimissile, poursuivant dans ce dernier cas des pistes capacitaires plus rentables, dans la veine du débat lancé depuis quelques années.

Restent les questions de posture régionale. Le discours de confrontation adopté par Donald Trump concernant la Chine, accusée de tous les maux économiques de l'Amérique, laisse augurer le renforcement du « *rebalancing* » vers l'Asie initié par l'Administration Obama, poursuivi avec difficulté et sous l'œil circonspect des partenaires de la zone. La Navy est censée jouer un rôle majeur dans cette posture renforcée. La question, vitale, des partenariats dans la région reste en revanche bien équivoque, entre d'un côté les saillies du candidat sur l'application d'un principe de « *pay for protection* » et de l'autre le « socle » que constituent ces relations selon ses conseillers. L'incertitude est aussi grande quant à la politique de lutte contre la prolifération nucléaire de la Corée du Nord qui pourrait se substituer au régime actuel des sanctions dont la plupart des observateurs reconnaissent l'échec.

La rupture concernant l'Europe et la Russie pourrait s'avérer plus franche. L'administration Obama s'achève sur une posture, assez consensuelle, de remontée en puissance de la dissuasion face à une Russie perçue comme agressive et menaçante. Les discours bien connus du candidat Trump, au contraire très conciliants, doivent encore se transcrire dans les faits, ce qui n'a rien d'évident étant donné l'incertitude entourant le Président, les positions de certains de ses conseillers, les sujets « structurels » de

discordes, d'où l'optimisme très circonspect du Kremlin. Quelle que soit la ligne qui s'impose à la Maison-Blanche, l'accent sera de toute façon mis sur un effort accru des alliés européens, qui seront plus que jamais appelés à atteindre les 2% du PIB pour leur défense.

C'est au Moyen-Orient que le bilan de l'Administration Obama, qui ambitionnait d'y restaurer l'influence américaine, reste le plus décevant. Les relations de Washington avec ses grands alliés – Riyad, Le Caire même Ankara et Tel Aviv – n'ont jamais été aussi difficiles et l'accord avec Téhéran est perçu comme un aveu de faiblesse de son leadership. Dans cette région, un « reset » est donc à attendre de l'Administration Trump, fondé sur un nouveau durcissement avec l'Iran et la recherche de relations améliorées avec l'Égypte, la Turquie et Israël. Pour autant, la politique de coopération de sécurité américaine dans la région restera soumise à la difficulté constante de concilier les préoccupations contradictoires de ses partenaires.

* * *

PERSPECTIVES DE RÉVISION DU RÉFÉRENTIEL STRATÉGIQUE

I. **La situation stratégique internationale**

Il convient de partir ici d'un certain nombre de présuppositions concernant la situation internationale dans son ensemble, dont les évolutions sont loin d'être dictées par le changement de locataire de la Maison-Blanche, qui aura à y faire face.

Toutefois, l'appréciation de l'environnement international varie selon le cadre de représentation politique du Président et de ses conseillers. Même s'ils n'en donnent qu'une image imparfaite, les discours de campagne permettent ainsi de se faire une idée de la perception des enjeux majeurs par le prochain Président.

1.1. Des enjeux de sécurité persistants...

La future Administration aura toujours à faire face prioritairement :

- ➔ **Au djihadisme.** Non seulement l'État islamique ne sera pas encore vaincu au début 2017, selon toute probabilité, mais, l'affrontement avec la « mouvance » des réseaux transnationaux djihadistes constituera un défi bien au-delà de la destruction de l'organisation d'Al Bagdadi ;
- ➔ **À l'affirmation de la puissance chinoise.** Cette dernière s'inscrit dans une logique de fond de rectification des « humiliations » passées (ce qu'illustre la recherche d'un recouvrement de souveraineté sur la mer de Chine notamment), l'opposant frontalement aux autres puissances régionales, par conséquent aux États-Unis qui les soutiennent.

Rien n'indique que le rythme tant des développements capacitaires et technologiques que des initiatives stratégiques chinoises soit susceptible de ralentir ;

- ➔ **À la résurgence de la puissance russe.** Au-delà de l'engagement direct dans le conflit ukrainien qui n'est nullement réglé, elle s'inscrit là encore, potentiellement et à plus long terme, en opposition directe avec les alliés orientaux de l'OTAN. Elle se traduit plus globalement par une compétition d'influence avec l'Occident, notamment au Moyen-Orient. Quant au réarmement des forces russes, il est freiné, mais non stoppé, par la crise économique que traverse le pays ;
- ➔ **À l'affirmation de puissances régionales,** notamment au Moyen-Orient. La première, l'Iran, reste globalement hostile, ou à tout le moins non-coopérative, quelles que soient les orientations occidentales. Une seconde est la Turquie, toujours « alliée », mais dont l'incontestable évolution « ottomane » accroît les divergences avec les Occidentaux ;
- ➔ **Au cas nord-coréen,** lequel transcende depuis des décennies les différentes Administrations, mais dont la puissance militaire pourrait franchir à terme un seuil de dangerosité inédit avec la militarisation d'armes nucléaires.

1.2. ...Partiellement reformulés par Donald Trump

Pour le candidat Trump, la menace djihadiste est la plus déterminante. Dans un discours consacré au sujet en août, il l'assimile aux grandes idéologies hostiles vaincues par les États-Unis au XXe

siècle, le nazisme, le fascisme et le communisme³. La menace « diabolique » (« *evil* ») du « **Terrorisme islamique radical** » doit être reconnue pour ce qu'elle est : une « *idéologie haineuse* » fondée sur l'oppression et la violence. C'est donc d'abord dans le domaine du discours que Donald Trump se démarque de l'Administration sortante, qu'il accuse de n'avoir pas correctement identifié et dénoncé le danger. En insistant sur sa dimension idéologique, le candidat rehausse l'importance de la menace intérieure par rapport au défi que constitue l'élimination de Daech à l'étranger. C'est dans cette logique que l'immigration des Musulmans et l'accueil des réfugiés du Moyen-Orient peuvent être présentés comme un problème de sécurité majeur.

Le second danger majeur identifié par Donald Trump était la prolifération nucléaire, même si ses propos à ce sujet n'étaient pas particulièrement cohérents⁴. Dans ce domaine, la Corée du Nord et l'Iran restent les problèmes principaux⁵.

2. Les déterminants politiques internes

2.1. Un gouvernement majoritairement républicain

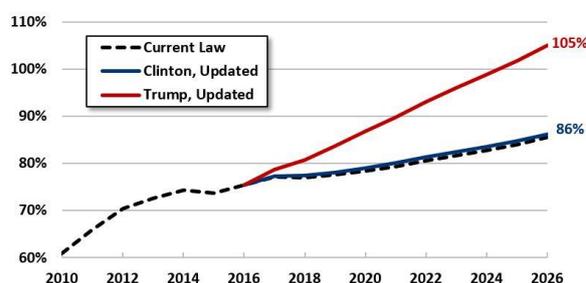
Comme le note avec satisfaction un article du *Weekly Standard*, l'élection de Donald Trump contribue finalement à offrir « *un large triomphe* » aux Républicains, alors que les observateurs annonçaient qu'il ferait éclater le parti⁶.

Pour la première fois depuis 6 ans, les États-Unis ne se trouvent pas avec un « gouvernement divisé » (*divided government*) entre un Exécutif et un

Congrès de partis différents⁷. Dans la mesure où cette situation était largement considérée comme un obstacle à toute politique cohérente, à l'intérieur comme sur les affaires extérieures, on peut penser que la coopération entre les deux branches majeures du gouvernement sera facilitée, ce qui devrait renforcer la position sur la scène internationale.

Le parti républicain est toutefois loin d'être uni autour des propositions de Donald Trump, comme l'a montrée la campagne. Il était divisé avant l'élection, notamment sur l'importance de maintenir une stricte discipline budgétaire (position des « *budget hawks* »), ou de privilégier le redressement des capacités militaires (souhait des « *defense hawks* »). Les divergences internes ne vont donc pas disparaître et la recherche de compromis restera d'autant plus indispensable que les prévisions de coût du programme annoncé par D. Trump font apparaître une augmentation considérable du déficit⁸.

Évolution de la dette en % du PIB



L'un des facteurs déterminants sera l'attitude du *Speaker* de la Chambre (leader de la majorité), poste actuellement occupé par Paul Ryan, dont les relations avec Donald Trump n'étaient pas bonnes, mais qui s'est dit prêt à coopérer. Elles étaient par ailleurs « inexistantes » avec le leader de la majorité au Sénat, Mitch McConnell, qui a exclu, dès le lendemain de l'élection, de mettre à l'ordre du jour législatif un certain nombre de points du « plan d'action » proposé par Donald

³ Donald J. Trump, « Understanding The Threat: Radical Islam and the Age of Terror », August 15, 2016.

⁴ « *Biggest problem, to me, in the world, is nuclear, and proliferation* ». « Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views », *The New York Times*, March 26, 2016.

⁵ J.P. Carroll, « This Is Trump's Foreign Policy, A Conversation With Top Trump Adviser Dr. Walid Phares », *The Daily Caller*, July 4, 2016.

⁶ Fred Barnes, « Trump Didn't Split the GOP--He Strengthened It », *The Weekly Standard*, November 9, 2016.

⁷ Ces périodes de majorité absolue sont rares à l'époque contemporaine, et bénéficient habituellement aux Démocrates (présidence Carter, début du premier mandat de Bill Clinton, début du premier mandat de Barack Obama).

⁸ « Promises and Price Tags: An Update », Committee for a Responsible Federal Budget, September 22, 2016.

Trump en octobre, pour les 100 premiers jours de son mandat. Cela concerne notamment le programme de reconstruction des infrastructures nationales (qui a paradoxalement reçu le soutien des leaders démocrates⁹) et l'objectif de limiter le nombre de mandat des parlementaires¹⁰.

Dans le domaine de la sécurité, l'élection de Donald Trump ouvre à la majorité républicaine du Congrès une plus grande latitude pour poursuivre des initiatives politiques fortement contestées par l'Administration sortante, telles que le renouvellement des sanctions contre l'Iran, ou le maintien en activité du camp d'internement de Guantanamo. Toutefois, sur certains sujets, comme la reprise du dialogue avec Moscou, les positions des parlementaires républicains sont à l'opposé de celles du Président Trump et ils ont d'ores et déjà manifesté leur intention de contrer toute tentative de rapprochement¹¹.

Dans le domaine de la défense, le projet de loi d'autorisation budgétaire pour 2017, toujours bloqué au Congrès et promis à un veto du président Obama, ne rencontrerait plus d'opposition à la Maison blanche. La réélection de John McCain au Sénat devrait lui permettre de retrouver son poste de président de la Commission et de poursuivre l'effort lancé en 2016 de réforme du DoD¹². Même si ses relations personnelles avec Donald Trump sont loin d'être excellentes, il partage sa volonté de restaurer la puissance militaire américaine et soutiendrait l'abrogation des plafonds budgétaires imposés depuis 2011 (voir infra).

2.2. Une opinion sceptique sur les engagements internationaux

Quelle que soit l'importance accordée à l'étranger à l'élection présidentielle américaine, il est clair qu'elle ne se joue pas sur les questions internationales. Même si les attaques terroristes aux États-Unis (San Bernardino en décembre

2015, New York en septembre 2016) ou en Europe contribuent à placer épisodiquement la sécurité en tête des préoccupations des Américains, l'ordre des priorités redevient vite classique. L'économie reste le problème privilégié pour 35% des Américains en août¹³, la sécurité nationale n'étant une préoccupation que pour 7% des personnes sondées par Gallup. Parmi les sujets internationaux, le terrorisme est le plus important, les autres aspects de la politique extérieure étant ignorés.

Stephen Walt relève dans un article de septembre¹⁴, que depuis la fin de la Guerre froide, les électeurs ont constamment élu des présidents qui promettaient une politique extérieure modérée, un engagement limité et une restauration des bases intérieures de la puissance. Chaque campagne, depuis celle de Bill Clinton, s'est faite sur le rejet d'une implication excessive de l'Administration précédente dans les affaires du monde.

L'enquête de mai 2016 du *Pew Research Center* confirme cette tendance de fond¹⁵. Ainsi, à la question centrale de l'implication des États-Unis dans les problèmes mondiaux, sous-tendant l'idée d'une tendance « structurelle » au désengagement des États-Unis, une majorité (41%) d'Américains répondent que leur pays en « fait trop », alors que 27-28% considèrent que les États-Unis sont correctement ou au contraire insuffisamment impliqués. Cependant, cette majorité en faveur d'un désengagement est en recul de 10 points comparé à l'enquête de 2013, au profit des interventionnistes.

L'attitude des Américains à l'égard du rôle de leur pays reste cependant constante depuis les années 1990 sur un point : ils sont très largement opposés à un *leadership* unilatéral, préférant (à

⁹ Melanie Zanona, « Pelosi signals willingness to work with Trump on infrastructure », *The Hill*, November 9, 2016.

¹⁰ Amita Kelly, « Here Is What Donald Trump Wants To Do In His First 100 Days », NPR, November 9, 2016.

¹¹ Josh Rogin, « Congress may spoil Trump's Russian reset », *The Washington Post*, November 20, 2016.

¹² Le président de la Commission de défense de la Chambre, Mac Thornberry, a également été réélu au Texas.

¹³ « Most Important Problem », Gallup. [septembre 2016] <http://www.gallup.com/poll/1675/most-important-problem.aspx>

¹⁴ « The Broken Policy Promises of W. Bush, Clinton, and Obama », *Foreign Policy*, September 18, 2016.

¹⁵ « Public Uncertain, Divided over America's Place in the World », *Pew Research Center*, April, 2016.

70% au minimum) une responsabilité partagée avec les autres puissances¹⁶.

Les menaces majeures ne sont pas tant la Chine et la Russie, qu'une majorité d'Américains considèrent comme un problème sérieux, mais que seul un quart voit comme des adversaires. Elles résident pour près de 80% dans le terrorisme djihadiste et les cyberattaques. Un autre sondage Gallup met en exergue, au même niveau, la prolifération des armes de destruction massive.

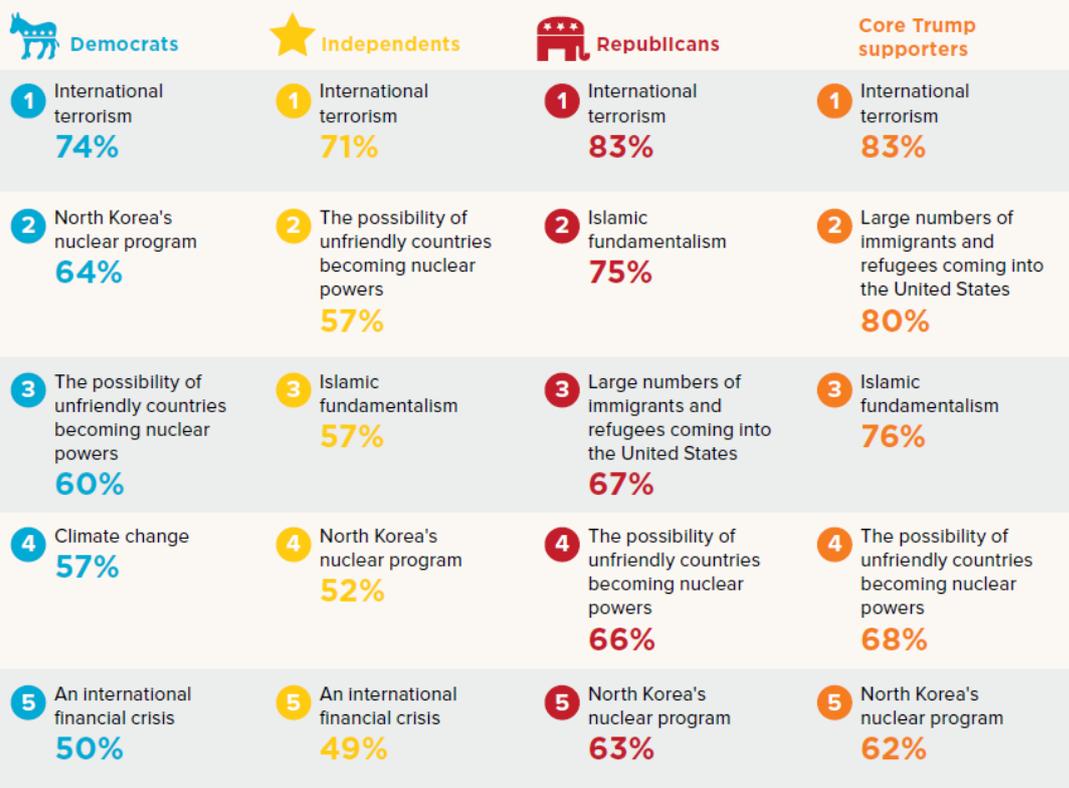
Il faut noter que la perception de menaces varie fortement selon les tendances politiques, comme en témoigne l'enquête du Chicago Council on Global Affairs, réalisée en juin 2016¹⁷.

Les Américains sont également profondément divisés sur l'engagement actuel au Moyen-Orient, une courte majorité (50 contre 43%) estimant que les États-Unis ne vont pas assez loin dans leur confrontation. Cela étant, les sondés (50% contre 44%) restent majoritairement opposés à l'envoi de forces terrestres.

Compte tenu de ces menaces, une majorité d'Américains considèrent toujours important que les États-Unis conservent leur leadership militaire. Ceux souhaitant un renforcement des dépenses de défense passent même de 13% en 2011 à 35% ; les partisans d'un maintien de l'effort actuel, les plus nombreux, tombant de 53% à 40%. Les partisans d'une diminution des crédits deviennent ainsi minoritaires (24%).

Figure 6: **The Top Five Critical Threats According to . . .**

Below is a list of possible threats to the vital interest of the United States in the next 10 years. For each one, please select whether you see this as a critical threat, an important but not critical threat, or not an important threat at all: (% critical threat)
n varies



2016 Chicago Council Survey

¹⁶ « Public Uncertain, Divided over America's Place in the World », op. cit., p. 17.

¹⁷ Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, *America in the Age of Uncertainty: 2016*, Chicago Council Survey.

Que faut-il en déduire ?

- ➔ **La lutte contre les entités djihadistes** devrait logiquement continuer de **recevoir un fort soutien de l'opinion**, mais le président Trump devra, le cas échéant, batailler pour en faire accepter un changement de nature, par exemple par l'envoi de forces terrestres plus conséquentes ;
- ➔ Les risques associés à un **éventuel engagement accru destiné à dissuader la Russie et la Chine** seront **plus difficiles à faire accepter** à l'opinion ;
- ➔ Dans le même ordre d'idée, l'opinion devrait rester fortement **réticente aux aventures militaires dans des crises et conflits ne mettant pas en jeu les intérêts vitaux américains**.

3. **Une conception radicalement différente du rôle international des États-Unis**

Les positions de politique de sécurité exprimées lors des campagnes présidentielles ne permettent jamais de prédire avec certitude la politique qui sera menée, dans la mesure où :

- ➔ Elles sont rarement l'enjeu majeur de l'élection et restent donc assez générales, voire de l'ordre du slogan (« *Peace through strength* » de Reagan en 1980) ;
- ➔ Tandis que les événements se chargent d'imposer des inflexions plus ou moins importantes aux orientations définies (revirement complet de la posture de G. W. Bush après le 11-septembre 2001).

En 2016 toutefois, le problème est accentué par le positionnement relativement flou et souvent incohérent du candidat Trump et de ses conseillers lors de la campagne. Parmi les éléments clairs, la critique des options stratégiques de l'Administration sortante indique certes une volonté de traiter différemment les problèmes de sécurité¹⁸. Sur ce point le consensus qui unit

l'ensemble des Républicains rend d'autant plus probable un changement d'approche.

Cependant, la rupture avec les politiques de l'Administration sortante est souvent plus facile à annoncer qu'à mettre en œuvre, comme a pu le constater le Président Obama. Dans la situation actuelle, les divergences entre Républicains, et au sein même de l'entourage de Donald Trump, sur la meilleure manière de restaurer la puissance de l'Amérique, ne permettent pas d'envisager clairement l'ampleur de la réorientation qui sera effectivement possible.

3.1. Une remise en cause de la « doctrine Obama »

La politique de l'Administration Obama s'est initialement construite en opposition à celle de son prédécesseur. Dès le début de son premier mandat, Barack Obama se veut « pragmatique », loin de l'approche idéologique de la présidence de George W. Bush. Il estime que chaque situation doit être traitée selon les circonstances, ce qui exclut la formulation d'une doctrine générale de politique extérieure.

La première stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*, NSS) publiée en mai 2010 se présente comme une stratégie de gestion d'une période de transition, marquée par la fin des campagnes militaires en cours et les conséquences de la crise économique. Alors que la « longue guerre » occupait l'attention centrale de l'Administration Bush, la nouvelle NSS affirme :

- ➔ D'une part, la nécessité de réorienter l'attention et les ressources nationales vers une plus large gamme d'enjeux ;
- ➔ D'autre part, l'importance de la relance de l'économie américaine comme base de la puissance et du renforcement de la « résilience » nationale.

La restauration du *leadership* affaibli par les années Bush est ensuite la priorité de l'Administration à l'extérieur. Pour « *façonner un ordre international capable de répondre aux défis du*

tive orders "inconstitutionnels" de son prédécesseur. Cela pourrait concerner des aspects importants de la politique de sécurité.

¹⁸ Le candidat Trump a par ailleurs martelé que, dès son accession à la Maison blanche, il abrogerait tous les *Execu-*

XXe siècle », les États-Unis doivent surtout retrouver leur influence en restant fidèles à leurs valeurs¹⁹. La NSS de 2015 rappelle que le *leadership* passe d'abord par l'exemplarité de la « *gouvernance démocratique* » et du comportement international des États-Unis²⁰.

La démarche adoptée est celle de l'**internationalisme libéral classique**, mettant l'accent sur la nécessité de coopérer avec les partenaires internationaux pour gérer les problèmes communs de manière concertée. Mais, beaucoup d'observateurs ont souligné les limites d'une réorientation vers le « multilatéralisme ». La réorganisation du système international repose moins sur les institutions multilatérales héritées de 1945 (qui doivent être modernisées et plus représentatives du monde actuel), que sur les relations bilatérales entre les États-Unis et leurs partenaires « efficaces » (*capable partners*). Ce sont les intérêts communs et les affinités qui font les « coalitions »²¹. Les relations se focalisent donc sur les « nouvelles » puissances, telles que la Chine, l'Inde, ou le Brésil, tandis que les alliés traditionnels passent au second plan. Mais la première Administration Obama s'est surtout démarquée par sa volonté d'ouverture à l'égard des pays hostiles (Iran), ou avec lesquels les relations s'étaient dégradées sous la présidence Bush (relance du dialogue avec la Russie).

À cet égard, le bilan de la présidence Obama est mitigé :

- ➔ Le « *reset* » des relations avec Moscou a clairement échoué, même si cela ne peut être directement imputé à l'action de l'Administration²².
- ➔ Les succès revendiqués par les Libéraux, tels que l'accord nucléaire avec l'Iran et la reprise des relations avec Cuba, sont fortement contestés par les Républicains et risquent d'être remis en cause par le Congrès.

¹⁹ *National Security Strategy*, Washington (D.C.), May 2010, p. 1.

²⁰ *National Security Strategy*, Washington (D.C.), May 2010, p. 3.

²¹ Ibid.

²² Certains analystes jugent toutefois que le manque d'attention de l'Administration aux relations stratégiques est responsable de la résurgence des revendications nationalistes russes.

Sur le plan de la méthode, l'Administration Obama a revendiqué dès 2009 l'adoption d'une approche « *intelligente* » de l'engagement international (***smart power***), notamment portée par Hillary Clinton au Département d'État. Le *leadership* doit ainsi reposer sur l'emploi coordonné de tous les instruments d'une stratégie intégrale. Cela implique surtout que la diplomatie et le développement se trouvent « *en première ligne* » pour la promotion et la défense des intérêts, alors que la puissance militaire joue un rôle secondaire.

La conception du rôle de la force armée est résumée dans la NSS de 2015, par cette formule : « *l'usage de la force ne devrait pas être notre premier choix* ». En fait, le Président n'a cessé de condamner la tentation du recours systématique à l'instrument militaire pour traiter les crises internationales, avec trois arguments :

- ➔ Cela représente un « fardeau » excessif pour les armées ;
- ➔ Alors que les États-Unis disposent d'autres moyens d'actions efficaces ;
- ➔ Et que cela risque de les entraîner dans des « conflits inutiles », susceptibles de les affaiblir et de profiter à leurs adversaires.

Toutefois, il admet qu'il peut y avoir des engagements militaires « *nécessaires* », parmi lesquels on peut distinguer :

- ➔ La réponse à des menaces directes contre les États-Unis ou leurs alliés, qui peut être unilatérale, tout en respectant le droit ;
- ➔ La décision d'intervenir face à des « *menaces indirectes* », qui dépend de plusieurs conditions : la gravité de la situation humanitaire ; l'existence d'un « mandat » international ; et le caractère « modeste » de l'effort et des risques pour les États-Unis, ce qui implique une action collective.

Même si le discours institutionnel s'inscrit dans la « tradition » inaugurée dans les années 1980 (avec la « doctrine Weinberger »), Barack Obama a instauré une manière d'utiliser la force qui constitue un aspect central de son « héritage » politique (voir infra.). Il s'est ainsi employé à dé-

s'engager les armées des conflits en cours, réduisant les déploiements et adoptant une stratégie de soutien plutôt que d'intervention directe, tout en développant une forme d'opérations directes (les frappes d'élimination ciblées), à la limite entre action militaire et clandestine. Dans ce domaine aussi, l'appréciation de la politique est mitigée, puisque :

- ➔ Les Libéraux reprochent au Président de n'avoir pas tenu son engagement à mettre un terme définitif aux campagnes de la « longue guerre ». La politique en Afghanistan est particulièrement discutée, dans la mesure où la situation est loin de s'être stabilisée, en dépit de l'abandon des perspectives de retrait total ;
- ➔ Le développement du recours aux frappes ciblées d'élimination des terroristes est un autre point négatif pour le mouvement libéral, qui en conteste l'efficacité et surtout la compatibilité avec les valeurs américaines ;
- ➔ Cette stratégie d'emploi limité de la force est finalement jugée beaucoup trop timorée par l'ensemble des Conservateurs.

Elle s'inscrit parfaitement dans la logique d'une Administration dont l'objectif était d'obtenir des succès extérieurs sans prendre de risque inconsidéré. La prudence et la « **patience stratégique** »²³ sont en effet inscrites au rang de principes dans la NSS de janvier 2015. Une stratégie intelligente doit tenir compte d'une réalité internationale complexe et des limites « *des ressources et de l'influence* » des États-Unis. Le *leadership* doit donc s'exercer sur les évolutions à long terme d'un environnement « *dynamique* », marqué par des « *transitions historiques* », plutôt que de rechercher des « *solutions faciles et rapides* ». Cela correspond à un principe de politique extérieure que Barack Obama formule de manière plus directe début 2014, en expliquant qu'il s'agit de « *ne pas faire de chose stupide* »²⁴.

Cette posture n'a toutefois rencontré que peu d'échos favorables dans le débat américain.

²³ Barack Obama, Foreword, *National Security Strategy*, Washington (D.C.), February 2015, p. 2.

²⁴ David Rothkopf, « Obama's 'Don't Do Stupid Shit' Foreign Policy », *Foreign Policy*, June 4, 2014.

Hillary Clinton ne l'a pas défendue, sans toutefois s'en démarquer clairement. Les analystes réalistes, *a priori* sensibles à la prudence stratégique, déplorent que le Président n'ait pas réellement su définir et hiérarchiser les priorités nationales et soit resté attaché à « *la rhétorique familière de l'hégémonie libérale* »²⁵. Cela l'a conduit à faire « *des choses stupides* », comme l'intervention en Libye, pour répondre à la pression des événements et à l'obligation du *leadership*, sans que cela ne serve réellement les intérêts nationaux²⁶.

Du côté des Conservateurs, l'Administration a été brocardée pour son « **manque de leadership** », entraînant l'affaiblissement de la position internationale des États-Unis. La catastrophe libyenne succédant à l'opération de 2011 (donc du « *leading from behind* »), plus encore que les atermoiements face aux armes chimiques de Bachar El-Assad en 2013, ont accrédité l'idée d'un Président manquant singulièrement de résolution dans la gestion des crises. L'émergence de l'État islamique est également placée au passif de l'Administration Obama pour le retrait « trop rapide » des forces américaines d'Irak ou encore le manque d'aide aux insurgés syriens ou aux forces irakiennes avant 2014, cette dernière critique émanant non seulement des Républicains, mais aussi du général Petraeus²⁷.

Les positions exprimées par Donald Trump s'inscrivent dans l'argumentaire commun à l'ensemble des Républicains lorsqu'il s'agit de souligner l'affaiblissement de la position internationale des États-Unis sous la présidence Obama. Il met particulièrement l'accent sur l'érosion des capacités militaires (voir infra.), mais considère globalement que la politique extérieure de l'Administration Obama « **est un désastre complet et total. Aucune vision. Aucune direction. Pas de stratégie** »²⁸. En avril, il utilise à plusieurs re-

²⁵ Stephen M. Walt, « Obama was not a Realist President », *Foreign Policy*, April 7, 2016.

²⁶ Voir également : William Ruger, « The Myth of American Retreat », *The American Conservative*, September 13, 2016.

²⁷ Jason M. Breslow, « David Petraeus: "No Substitute" for U.S. Leadership in Iraq, Syria », *PBS Frontline*, May 17, 2016, <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/david-petraeus-no-substitute-for-u-s-leadership-in-iraq-syria/>

²⁸ Donald J. Trump, Address to the Center for National Interest, Washington (D.C.), April 27, 2016.

prises le terme « d'humiliation », pour caractériser la succession de revers ou d'incidents diplomatiques qui témoignent selon lui de la perte totale de respect des gouvernements étrangers pour les États-Unis.

3.2. Le « référentiel stratégique » de Donald Trump reste difficile à décrypter

La difficulté à analyser les orientations du prochain Président tient à plusieurs facteurs :

- ➔ D'abord, le manque d'éléments d'appréciation, dans la mesure où le sujet n'a pas été abordé de manière approfondie durant la campagne ;
- ➔ Ensuite les propos du candidat lui-même sur ces questions ont été superficiels, contradictoires, voire complètement erronés, ce qui lui a valu d'être disqualifié par la majorité des experts, y compris de la communauté stratégique conservatrice²⁹ ;
- ➔ Finalement, lorsqu'une ligne cohérente émerge de ses discours, c'est la confrontation avec les positions très différentes de ses conseillers de sécurité potentiels qui rend la lecture de son approche assez compliquée.

Les questions internationales et de sécurité n'étaient pas les priorités de Donald Trump, ni celles de l'électorat, même si la place et le rôle des États-Unis dans le monde constituaient bien un sujet de rupture avec « l'establishment » et une dimension majeure du projet de reconstitution de la « grandeur de l'Amérique ». Ainsi, le site de campagne de Donald Trump ne mettait en avant que deux sujets : la volonté de restaurer la puissance militaire et la lutte contre Daech³⁰, ce qui correspond aux préoccupations des Américains. Le plan d'action pour les 100 jours ne comportait qu'un projet législatif relatif à la sécurité (sur 10 propositions), un *Restoring National Security Act*, qui couvrirait de nombreux domaines.

²⁹ « Against Trump », *National Review*, January 21, 2016.

³⁰ <https://www.donaldjtrump.com/>. Cette version du site a d'ailleurs été développée à l'automne, alors que les sujets de politique de sécurité étaient jusqu'alors inexistantes.

Le candidat n'a consacré que quelques discours à la politique extérieure³¹, formulant sa vision du monde de manière construite, à l'inverse de nombreuses déclarations de campagne outrancières et d'interviews confuses³². Cela explique la perplexité de la plupart des experts américains, qui attendent la formation de l'Administration pour se prononcer sur la direction qu'elle prendra.

À la différence des campagnes précédentes, celle-ci n'a pas permis de savoir exactement où placer Donald Trump dans le paysage stratégique américain (voir encart).

Ce paysage stratégique s'organise autour de quatre « traditions » de politique extérieure, notamment décrites par Walter Russell Mead :

- Le courant « wilsonien » considère que les États-Unis sont la « nation indispensable » à l'entretien de la sécurité internationale et à l'extension de la démocratie de marché. Mais la force n'est pas l'instrument privilégié et la coopération internationale est mise en avant.

- Le courant « hamiltonien » estime que les États-Unis sont une puissance internationale majeure, qui doit chercher à préserver ses intérêts de sécurité par des politiques prudentes et adaptées au contexte géostratégique.

- Le courant « jeffersonien » englobe des positions plus ou moins radicales en faveur de l'abandon par les États-Unis de leur rôle de « gendarme du monde » au profit d'un recentrage vers les problèmes intérieurs et la consolidation du « modèle américain ».

- Le courant « jacksonien » entend défendre les intérêts nationaux par le rejet de toute forme de contrainte internationale, qu'il s'agisse du droit, des alliances ou des traités commerciaux. Opposé au rôle de « gendarme », ce courant patriotique considère toutefois que la puissance militaire est indispensable.

Lire : Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* 1st Edition, Routledge, 2002.

³¹ Les plus importants sont : le discours devant le Center for National Interest, le 27 avril 2016 ; le discours consacré à la lutte contre le terrorisme, à Youngstown (Ohio), le 15.08.2016 ; le discours devant Union League de Philadelphie, le 7.09.2016.

³² Voir par exemple : « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World », *The New York Times*, July 21, 2016.

Si l'on se fonde sur les propos les plus structurés et les plus récurrents du candidat, quelques éléments ressortent de sa « vision » du rôle des États-Unis dans le monde :

- L'affirmation de la **primauté des intérêts** américains dans la conception et la conduite de la politique extérieure (« *America first policy* »).
- Cette attitude va de pair avec la volonté centrale de **restaurer la puissance** de l'Amérique (*Make America great again*). Cela implique de retrouver une « **domination militaire indiscutable** ». Il s'agit aussi, comme le préconisait B. Obama en 2008 et encore H. Clinton en 2016, de redonner la priorité à la reconstitution des sources nationales de la puissance. D'où l'importance de l'investissement dans les infrastructures, mais aussi de la reconquête des marchés, pour résorber le déficit commercial et recréer des emplois dans le secteur manufacturier.
- Cela explique le **rejet des accords de libre-échange**, jugés défavorables à l'économie américaine.
- Cela s'accompagne d'une **remise en question des engagements de sécurité auprès des alliés, interprétés dans une perspective de rentabilité économique**. Leur coût est jugé excessif par rapport au bénéfice qu'ils rapportent, tandis qu'ils profitent aux pays protégés par Washington³³.

Aucune de ces prises de position n'est entièrement nouvelle, hormis le nationalisme économique qui se reflète dans l'opposition aux accords de libre-échange, et n'avait plus été porté par une Administration depuis la fin du XIXe siècle. On peut même dire que l'affirmation de la nécessité de la suprématie militaire est traditionnelle chez les Républicains et s'inscrit directement dans la lignée de Ronald Reagan (comme le montre la reprise de son slogan « *Peace through strength* » par Donald Trump). Mais la prépondérance des intérêts américains a rarement été proclamée aussi fortement. Même les

³³ C'est l'argument du « *free-riding* », récurrent à différentes périodes de la Guerre froide, puis particulièrement à l'encontre du Japon au début des années 1990.

« hégémonistes » des années 1990-2000 présentaient le *leadership* comme indispensable et profitable à l'ensemble du système international. Et, bien qu'ils aient eux aussi contesté l'utilité des alliances et institutions internationales contraignantes, ils n'étaient pas allés jusqu'à remettre en cause les garanties de sécurité consenties par traité.

L'association de ces positions extrêmes va dans une direction claire, celle de la **remise en cause de l'internationalisme libéral**, qui a largement dominé la politique américaine depuis les années 1950, en dépit des variations dans sa mise en œuvre. **Cela ne signifie pas nécessairement l'adoption d'une posture isolationniste**, mais d'une improbable combinaison de repli « jeffersonien », de réalisme « machiavélien »³⁴ et de militarisme « jacksonien »³⁵ !

Le seul véritable discours sur la politique extérieure prononcé par Donald Trump avait un style étonnamment réaliste, expliquant que sa politique viserait à « *créer de la stabilité dans le monde* ». Pour cela, il envisage de « *travailler avec tout pays qui partage [les] objectifs de stabilité, prospérité et sécurité* » ; ce qui peut inclure la Russie et la Chine, sur certains dossiers. On est loin de la « communauté des nations démocratiques » chère aux néo-conservateurs, puisque la nature des régimes semble moins importante pour la coopération que leur « solidité ». Pour autant, le rôle des États-Unis dans ce système doit rester dominant, ce qui justifie la restauration de la puissance économique, comme militaire.

Celle-ci doit servir aux États-Unis à se faire de nouveau « respecter » (préoccupation typiquement « jacksonienne »), mais Donald Trump déclare aussi que la prudence et la retenue sont des vertus naturelles d'une superpuissance (« *caution and restraint are really truly signs of*

³⁴ Un éminent éditorialiste du *Washington Post* le compare à Machiavel, du fait de sa prédilection pour la force, l'autorité, plutôt que la morale. David Ignatius, « Donald Trump is the American Machiavelli », *The Washington Post*, November 10, 2016.

³⁵ Le style personnel, outrancier et « populiste », de Donald Trump se rapproche d'ailleurs de celui du président Jackson, qui se présentait comme le représentant du peuple de la Frontière contre le système de Washington.

strength »), en particulier en ce qui concerne l'usage de la force (voir infra.).

Paraphrasant une célèbre formule de J. Q. Adams (1821)³⁶, il explique que son Administration n'irait « pas à l'étranger à la recherche d'ennemis », mais poursuivrait toujours le rôle de « faiseur de paix » traditionnellement joué par les États-Unis. Bien qu'il estime que le système de gouvernement et la culture américains soient « les meilleurs du monde », la promotion forcée du modèle libéral n'est pas son objectif. Il affirme rejeter les politiques interventionnistes qui prétendent diffuser des valeurs « dont tout le monde ne veut pas » ! Il renvoie ainsi dos à dos les visions internationalistes libérale et néo-conservatrice, qui ont abouti selon lui à semer le chaos de l'Irak à la Libye et à permettre le développement de « l'islamisme radical ». De manière plus générale, il déclare aux journalistes du *New York Times* que les États-Unis n'ont pas de leçon à donner aux autres³⁷.

Cette posture n'est pas sans rappeler celle de la première Administration de George W. Bush, jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001. Mais elle se distingue du réalisme républicain classique (même dans sa version hégémoniste) par la remise en cause des engagements de sécurité. Les relations avec les partenaires ont semblé être abordées par le prisme de leur « rentabilité » économique, en l'absence de toute considération stratégique. Cela pourrait être attribué à la méconnaissance des enjeux par le candidat, mais deux de ses conseillers expliquaient aussi qu'il ne serait « plus jamais » question « de sacrifier l'économie des États-Unis sur l'autel de la politique extérieure »³⁸. Cela implique principalement le refus de tout arrangement international qui défavoriserait la compétitivité américaine. Cela

³⁶ « [America] goes not abroad, in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own ». Cette référence provient peut-être d'un universitaire proche de la campagne, F. H. Buckley, qui la reprend dans un article récent : « The New Republican Party », *The American Spectator*, November 9, 2016.

³⁷ « I don't know that we have a right to lecture ». « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World », op. cit.

³⁸ Alexander Gray, Peter Navarro, « Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific », *Foreign Policy*, November 7, 2016.

peut également justifier la menace de ne pas venir en aide aux partenaires qui ne contribuent pas suffisamment à l'effort commun de défense. A la veille de l'élection, le discours des conseillers était certes plus modéré sur l'évolution possible des alliances, tout en restant assez imprécis. Il n'est ainsi plus question de mettre en doute l'engagement de Donald Trump vis-à-vis de la sécurité des alliés asiatiques ou de l'OTAN, mais simplement de les amener « pragmatiquement » à participer davantage au « *burden-sharing* »³⁹. Entre cet appel, déjà maintes fois entendu de la part des Administrations précédentes, et l'exigence quasi-impériale de « payer pour être défendu », l'option que retiendra le Président Trump est encore difficile à prévoir, mais sera déterminante pour les relations avec les partenaires traditionnels. La poursuite de la reconnaissance du *leadership* naturel des États-Unis sur le « monde occidental » en dépend, de même que l'évolution des équilibres régionaux.

Ces points ont été soulevés par de nombreux analystes, qui s'affligeaient de l'absence de vision stratégique du candidat républicain. Son ignorance sur les dossiers de sécurité a été l'un des arguments majeurs de la campagne démocrate contre lui et le principal facteur de ralliement de nombreux experts conservateurs à Hillary Clinton⁴⁰.

Mais comme le soulignait un éditorial du *Chicago Tribune*, il faut rappeler que l'opinion de nombre d'Américains et d'étrangers sur le candidat Reagan en 1980 était très similaire⁴¹. Plus récemment, George W. Bush fut aussi raillé pour sa méconnaissance des relations internationales. D'une manière générale, les Présidents expérimentés sur ces sujets au début de leur mandat sont peu nombreux (G. H. Bush étant l'exception). Toutefois, ils compensent habituellement cette lacune, ou ce manque d'intérêt, en mettant en avant une équipe d'experts susceptibles de les conseiller.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Réunis notamment dans le mouvement « NeverTrump » porté par la revue conservatrice *National Review*.

⁴¹ « Donald Trump vs. Ronald Reagan », *The Chicago Tribune*, April 29, 2016.

Même un opposant aussi farouche que Max Boot⁴² admet après l'élection que « *si Trump devait constituer son Administration de professionnels compétents [... et] écouter leurs conseils, il pourrait finalement mettre en œuvre une politique conservatrice raisonnablement classique* »⁴³. La question de son entourage devient donc centrale, mais peut aussi alimenter la perplexité.

3.3. Le rôle déterminant des conseillers

Durant la plus grande partie de sa campagne, Donald Trump affirmait compter essentiellement sur « *son sens des affaires* » et son « *très bon cerveau* »⁴⁴ pour gérer les problèmes. Conformément à son discours anti-*establishment*, il a en outre annoncé vouloir renouveler les personnels amenés à le conseiller, en écartant ceux qui sont, d'une manière ou d'une autre, responsables des échecs actuels ; et en choisissant des personnes apportant « *des approches et des idées pratiques* », plutôt que les spécialistes ayant « *de parfaits CV* », qui « *paraissent bien* » dans le *New York Times*, mais « *ne savent franchement pas ce qu'ils font* »⁴⁵. Il est allé jusqu'à suggérer des changements (en réalité difficilement envisageables) au sein de la hiérarchie militaire, qui se serait déconsidérée sous la présidence Obama.

Toutefois, les conseillers auxquels il se réfère durant la campagne ne sont pas vraiment des « nouveaux venus » à Washington et viennent de courants plutôt hégémonistes, voire néoconservateur (comme James Woolsey) !

Les principaux conseillers en matière de sécurité identifiés étaient :

- ➔ Le **général Michael Flynn**, spécialiste du renseignement au sein de l'US Army, membre de l'état-major du général McChrystal en Afghanistan en 2009, il fut directeur de la

DIA de 2012 à 2014. Contraint à démissionner, il a dès lors critiqué ouvertement l'absence de stratégie de l'Administration au Moyen-Orient. Il a particulièrement milité pour un durcissement de l'approche américaine de la lutte contre l'islamisme radical, notamment sur le territoire national. Il a publié à ce sujet un ouvrage en juillet 2016 (*The Field of Fight: How We Can Win the Global War Against Radical Islam and Its Allies*), co-écrit avec Michael Ledeen⁴⁶. Bien qu'il soit affilié au parti démocrate, il s'est rapproché du candidat Trump et s'est fait remarquer en prononçant un discours en sa faveur lors de la convention républicaine. Il fait partie de l'équipe de transition du futur Président.

- ➔ **Walid Phares**, émigré du Liban aux États-Unis dans les années 1990 (après avoir été proche des Phalanges chrétiennes libanaises durant la guerre civile), il a dirigé depuis 2013 le département des relations internationales d'une université privée, la Bahcesehir International University, considérée comme proche du régime turc⁴⁷. Conseiller de Mitt Romney lors de la campagne de 2012, il est présenté comme un expert du contre-terrorisme auprès de Donald Trump.
- ➔ **Alexander Gray**, ancien analyste au Bipartisan Policy Center, responsable de la communication de défense du Représentant de Virginie Randy Forbes⁴⁸, depuis 2013. Il est présenté comme un conseiller militaire principal de la campagne de Donald Trump depuis l'été, auteur de mémos préconisant la constitution d'un bouclier antimissile spatial ou la restauration urgente des capacités navales (voir infra).
- ➔ **Peter Navarro**, économiste attaché à l'University of California (Irvine), qui a conseillé la campagne sur les questions commerciales,

⁴² Auteur de plusieurs articles dénonçant avec virulence l'ignorance et la vulgarité d'un candidat « *démagogue* », il le jugeait dangereux.

⁴³ Max Boot, « *Why A Trump Presidency Might Not Be As Awful As We Fear* », *Foreign Policy*, November 09, 2016.

⁴⁴ Eliza Collins, « *Trump: I consult myself on foreign policy* », *Politico*, March 16, 2016.

⁴⁵ Donald J. Trump, Address to the Center for National Interest, op. cit.

⁴⁶ Universitaire spécialiste du Moyen-Orient et du terrorisme, il fut influent dans la conception de la guerre contre la terreur de l'Administration Bush en 2002.

⁴⁷ Shane Harris, « *Is This Trump Crony Also a Dictator's Enforcer?* », *The Daily Beast*, April 8, 2016.

⁴⁸ Président de la Sous-commission sur la puissance navale, R. Forbes est pressenti pour le poste de Secrétaire à la Navy dans l'Administration Trump.

mais surtout concernant la Chine⁴⁹ et la politique asiatique.

- **Michael Wynne**, ancien *Secretary of the Air Force* (2005-2008), après avoir été *Principal Deputy Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics*, et *Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics* sous le mandat de Donald Rumsfeld au DoD. Il avait été congédié de son poste de SECAF par le secrétaire Gates, suite au scandale de la gestion des armes nucléaires et aux violents affrontements qui avaient opposé les deux hommes sur les acquisitions de F-22.

Enfin, durant l'été, l'ancien Représentant du Michigan (de 2001 à 2015), **Mike Rogers**, a été placé à la tête de l'équipe de transition dans le domaine de la défense (voir en annexe 1 la composition de l'équipe de transition)⁵⁰. Ancien président de la Commission de surveillance du renseignement, après avoir été officier du FBI, il est spécialisé dans les questions de sécurité intérieure. Rogers est considéré comme un « *Russian hawk* »⁵¹, ce qui était de nature à tempérer les velléités de rapprochement avec Moscou avancées par Trump durant sa campagne. Rogers a cependant été écarté de l'équipe de transition la semaine suivant l'élection.

L'annexe de ce rapport présente, à la date du 21 novembre, l'équipe de transition et les personnalités déjà nommées ou pressenties aux postes clés. Notons, de façon générale, qu'un grand nombre de ces personnalités ne s'inscrit pas vraiment dans la tradition Républicaine modérée, et encore moins dans une perspective de désengagement international. Quel que soit l'équilibre que trouvera la future Administration, entre le réalisme affiché par le candidat et le messianisme de certains de ses conseillers, **l'unilatéralisme sera de toute façon la caractéris-**

tique la plus probable de sa politique extérieure. La diversité des positions pourrait aussi contribuer à compliquer le processus décisionnel, faute de direction claire donnée par le Président, rendant la politique américaine assez imprévisible.

*

⁴⁹ Il analyse les risques de confrontation dans : *Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World*, Prometheus Book, 2015.

⁵⁰ Damian Paletta, Reid J. Epstein, « Former House Intel Chief Mike Rogers to Play Big Role on Donald Trump's Transition Team », *The Wall Street Journal*, August 9, 2016.

⁵¹ John Hudson, Colum Lynch, « The Top Contenders for Donald Trump's Foreign Policy Cabinet », *Foreign Policy*, November 9, 2016.

Évolution des interventions militaires

La politique de défense du Président Obama a surtout été discutée sans l'angle des interventions militaires qu'il a décidées ou au contraire refusées pendant ses deux mandats, principalement liées à la lutte contre le terrorisme.

La « signature spectrale » de l'interventionnisme façon Barack Obama a été largement décrite dans le débat stratégique :

- ➔ **le rejet des interventions terrestres massives**, une fois passé l'épisode du « *Surge* » en Afghanistan, véritable guerre des États-Unis contre le terrorisme, contrairement à l'Irak, considérée comme une coûteuse diversion ;
- ➔ le recours à l'approche, emblématisée par l'expression du « **leading from behind** », reposant sur la projection de puissance, le soutien (*enabling*) des alliés (en Libye et au Mali) et/ou le *Capacity Building* des partenaires directement engagés (Afghanistan, Syrie/Iraq, Libye) ;
- ➔ le recours à la **projection de puissance limitée et « clandestine »** (puissance aérienne et opérations spéciales) dans les zones hors théâtre d'opération ouverts (Pakistan, Somalie, Yémen).

Cette stratégie visant à n'entretenir qu'un « **small footprint** » militaire sur zone a fait l'objet de fortes critiques, parfois contradictoires. En outre, le recours à ce qui constitue **des stratégies d'endiguement** des djihadistes (de la Syrie à l'Afghanistan en passant par le Pakistan) **heurte de plein fouet la culture de la victoire décisive**, toujours bien vivace à Washington.

Toute la question est de savoir si ce mode d'intervention, qui a au demeurant évolué sous la pression des événements, perdurera sous la prochaine administration.

- ➔ Elle reflète certainement en grande partie le positionnement personnel de Barack Obama, qui ne souhaitait pas, selon D. Chollet, être un « *Président de guerre* »⁵². Il est donc possible que son successeur y apporte des changements⁵³.
- ➔ Mais ce choix traduit aussi la complexité de la situation stratégique et la difficulté à répondre aux attentes contradictoires des Américains, qui craignent le terrorisme et soutiennent une réponse militaire, mais ne sont pas prêts à soutenir une intervention d'envergure.

Si l'on examine plus spécialement l'opinion des militaires américains, on constate ainsi une préférence pour le type d'opérations de « contre-terrorisme » mené par l'Administration Obama, plutôt que pour les campagnes classiques et évidemment, que les engagements de stabilisation (*nation-building*).

⁵² Cité in Mark Landler, « For Obama, an Unexpected Legacy of Two Full Terms at War », *The New York Times*, May 14, 2016.

⁵³ Ibid..

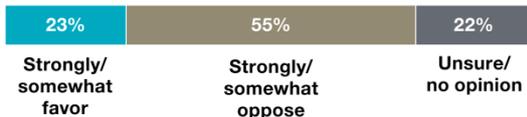
MilitaryTimes



U.S. TROOPS OPPOSE NATION BUILDING

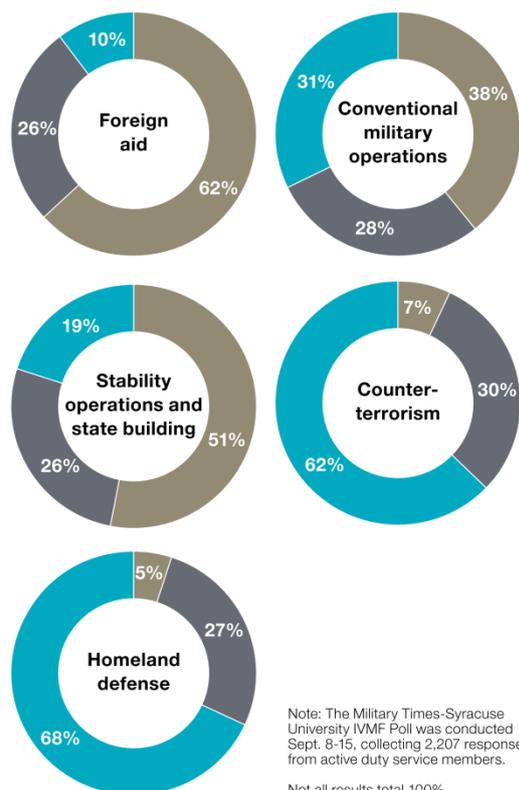
A new survey from Military Times and Syracuse University's Institute for Veterans and Military Families found most military personnel oppose the nation building missions advanced by the last two administrations. However, there is strong support for counter-terror operations and efforts to protect the homeland.

How do you view U.S. government's continued involvement with nation building in the Middle East and North Africa using U.S. military and financial support?



Should the U.S. be more or less engaged in the following activities?

More involved Same Less involved



Source: Military Times-Syracuse University IVMF Poll

John Harman/Staff

Donald Trump s'est présenté régulièrement comme non-interventionniste et particulièrement opposé à tout engagement de « nation-building ». À cet égard, son discours est à rapprocher de celui de G. W. Bush en 2001.

En novembre en Caroline du Nord, il répète que sous son mandat les États-Unis cesseraient « d'essayer de construire des démocraties à l'étranger, de renverser des régimes et de se précipiter de manière irréfléchie pour intervenir dans des situations où [ils] n'ont aucun droit de se trouver »⁵⁴.

Se plaçant donc dans une ligne traditionnelle, **Donald Trump** affirmait qu'il **n'envisagerait l'emploi de la force qu'en cas d'absolue « nécessité », mais pour obtenir une victoire claire sur l'adversaire.** Mais cette conception de la victoire peut aller au-delà de ce qui est culturellement acceptable, vers une approche « impérialiste ». Il a ainsi choqué les tenants de la tradition américaine, à gauche comme à droite, en insistant sur le fait que les États-Unis auraient dû tirer profit de la guerre en Irak, en « gardant le pétrole », pour payer le coût de leur engagement. Dans le même temps, il prétendait s'être constamment opposé à cette guerre, bien que ces positions de 2003 ne le confirment pas.

Par ailleurs, la plupart de ses conseillers actuels ou presentis pour assumer des responsabilités en matière de sécurité étaient favorables aux engagements en Irak, mais aussi en Libye. Il n'est donc pas certain que la ligne anti-interventionnisme, pourtant privilégiée par l'opinion, soit poursuivie effectivement par la prochaine Administration.

I. La lutte contre l'EI en Irak-Syrie

1.1. Une stratégie actuelle peu en phase avec la culture américaine de la victoire

Certes, le modèle de la victoire décisive comme résultante des engagements militaires, auquel sont attachés culturellement les Américains, avait déjà été malmené par les grandes campagnes de contre-insurrection post-11 septembre. Cette fois, la résilience affichée par l'État islamique pousse plus avant la frustration de beaucoup

⁵⁴ Colin Campbell, Abbie Bennett, « Trump slams Clinton, promises a strong military in Johnston County rally », *The News&Observer*, November 3, 2016.

dans la mesure où l'objectif affiché par Washington est très clairement la destruction de l'EI, non l'évasive recherche d'un *state-building*.

L'approche stratégique combinant frappes d'interdiction et surtout d'appui aérien rapproché, formation des forces irakiennes, raids sélectifs de forces spéciales génère des effets d'interdiction, mais la perspective d'une victoire reste entièrement dépendante des aptitudes des acteurs locaux.

Plusieurs voix à Washington se sont donc élevées pour que les États-Unis adoptent une approche plus directe dans la destruction de l'EI. À cet égard, plusieurs observateurs comme Kimberly Kagan et Frederic W. Kagan⁵⁵ ou encore Max Boot⁵⁶ (anciens partisans du *Surge*), et personnalités comme le sénateur Lindsey Graham (R, SC) et James Jeffrey (ambassadeur en Irak de 2010 à 2012)⁵⁷ ont recommandé l'envoi d'une force terrestre décisive. Mike Rogers a pour sa part demandé l'application d'une stratégie analogue à celle poursuivie par le JSOC en Irak, intégrant avec un tempo plus dynamique opérations spéciales, ISR et frappes⁵⁸. Le général Flynn va plus loin : il estime qu'il faut envisager un déploiement terrestre multinational (dans lequel les Russes et partenaires arabes auraient leur place) non seulement pour annihiler l'EI, mais aussi pour imposer la paix⁵⁹. Le général Dave Deptula, pour sa part, a longtemps milité pour la mise en œuvre d'une réelle campagne aérienne contre les systèmes d'objectifs stratégiques de l'EI, analogue à celles de *Desert Storm*.

Certes, ces débats ont perdu de leur ampleur avec le lancement des phases, que l'on espère décisives, sur Mossoul et Raqqa. La question

⁵⁵ Kimberly Kagan, Frederick W. Kagan, & Jessica D. Lewis, *A Strategy to Defeat the Islamic State*, Understanding War, Middle East Security Report 23, September 2014.

⁵⁶ Max Boot, « How to Fight a Real War on ISIS », *Commentary Magazine*, November 15, 2015.

⁵⁷ James Jeffrey, « The U.S. must send ground forces to eliminate the Islamic State », Opinion, *The Washington Post*, November 16, 2015.

⁵⁸ Mike Rogers, « Can Special Forces defeat ISIS in Syria and Iraq? » *CNN*, November 19, 2015.

⁵⁹ Matthias Gebauer, Holger Stark, « We Were Too Dumb », *Der Spiegel Online*, November 29, 2015.

demeure de savoir si la destruction de l'État islamique peut (ou pouvait) réellement être menée selon une autre stratégie. Pour le président Obama, l'implication d'une force terrestre américaine a toujours été repoussée car systématiquement associée au risque d'un nouvel engagement « *open-ended* »⁶⁰. Justifiant la stratégie de l'Administration sortante, Stephen Biddle et Jacob Shapiro expliquent qu'une force aéroterrestre permettrait peut-être d'accélérer la destruction de l'EI dans sa forme actuelle, mais certainement pas de « stabiliser » la zone, eu égard au manque de solution politique locale. Elle exposerait en outre les forces américaines à un risque majeur de nouvelle insurrection⁶¹.

Dans le même temps, l'Administration a incontestablement évolué dans son approche en Syrie. L'accroissement du nombre de forces spéciales à 300 hommes en 2016 et la divulgation de témoignages quant à l'importance des raids entrepris par le JSOC ont d'ailleurs poussé les officiels aux classiques contorsions de communication destinées à mettre en valeur la cohérence stratégique de long terme de leur action.

1.2. Vers un engagement plus massif de l'Administration Trump ?

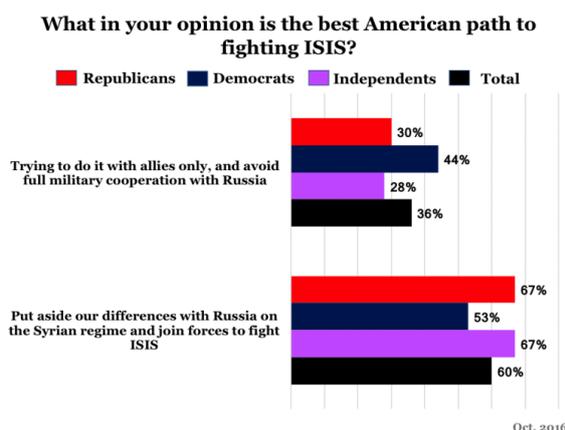
Même s'il est difficile de savoir dans quelle mesure le **Président Trump** maintiendra ses positions de campagne, il a **constamment affiché son intention de « détruire » Daech par un engagement décisif, renouant ainsi avec cette culture américaine de la victoire.** Après avoir évoqué un « plan » pour vaincre rapidement (dont il refusait toutefois de préciser le contenu, afin de conserver l'avantage de la surprise sur l'adversaire), il a réaffirmé dans son discours de Philadelphie qu'il donnerait 30 jours au Pentagone pour lui présenter un plan pour détruire l'État islamique.

Le choix d'un engagement plus déterminé correspondrait aussi à la méfiance qu'il a affiché à

⁶⁰ Aaron Blake, « 8 times Obama said there would be no ground troops or no combat mission in Syria », *The Washington Post*, October 30, 2015.

⁶¹ Stephen Biddle, Jacob Shapiro, « Here's why we can only contain the Islamic State, not bomb it back to the Stone Age », *The Washington Post*, December 1, 2015.

l'égard du soutien apporté aux forces syriennes rebelles, qui pourraient se révéler « *pires qu'Assad* »⁶². Il faut ajouter à cette attitude, l'ouverture plus grande vis-à-vis d'une coopération avec la Russie sur le dossier syrien. L'opinion américaine semble d'ailleurs favorable à une approche coordonnée avec le régime syrien et la Russie pour éliminer l'État Islamique⁶³.



Source : Shibley Telhami, « Americans dislike the Islamic State more than Putin or Assad. Here's how that shapes policy preferences », *The Washington Post*, November 4, 2016.

Au final, compte tenu des positions de ses principaux conseillers, Rogers, Flynn et Hadley, il est **possible, sinon probable, que Donald Trump exploite la fenêtre d'opportunité d'une stratégie d'intervention directe plus massive.**

Cela étant, plusieurs facteurs limitent les perspectives en la matière. Tout d'abord, la situation va évoluer d'ici le mois de janvier. En dépit des inimitiés entre les partenaires des coalitions à l'œuvre, leurs forces devraient progresser dans la réalisation de la phase finale de destruction de l'EI comme entité territorialisée. Le besoin pour une telle force américaine « décisive », qui ne pourrait être opérationnelle qu'au printemps, devient donc de moins en moins criant.

Même dans le cas où la résistance de l'EI le justifierait encore, le déploiement d'une telle force serait de toute façon extrêmement problématique

dans le paysage politique local et régional, sans même parler des critères de son désengagement. La question qui se poserait alors concerne la nature des objectifs militaires : objectifs confinés à l'annihilation de l'EI sur le court terme, pour éviter un nouvel enlèvement ? Objectifs de plus long terme (qui auraient sans doute la faveur du général Flynn) ? Dans ce dernier cas, même en adoptant une position plus flexible à l'égard de Bachar El-Assad et de son allié russe, l'Administration américaine se heurterait au casse-tête de la « solution politique » applicable dans la zone. Elle s'inscrirait par ailleurs en complète contradiction avec la volonté de désengagement affichée par le candidat. Un engagement terrestre à visée militaire de plus court terme apparaît ainsi plus plausible.

Quoi qu'il en soit, nombre d'experts, y compris les partisans récents d'un renforcement de l'engagement terrestre (telle Kimberly Kagan), considèrent que les prises de Raqqa, de Mossoul et des autres villes encore tenues par l'EI ne constituent qu'une étape dans la destruction de l'organisation, un volet dans la stratégie intégrale nécessaire à son éradication⁶⁴.

2. L'Afghanistan

La situation de l'engagement en Afghanistan, un bon exemple de « *Legacy involontaire* » de l'Administration Obama, a été totalement absente de la campagne.

Les limites d'un *State-Building* dès le début mal conçu et l'échec de la contre-insurrection à réduire les insurrections de façon décisive ont fait de la transition des années 2012-14, non pas l'épilogue tant espéré, mais un chapitre transitoire de la geste occidentale en Afghanistan. L'engagement a donc muté en **une stratégie perpétuelle d'endiguement de contre-terrorisme** combinant frappes aériennes, opérations spéciales, lesquelles consomment toujours environ 8 000 hommes sur zone et une part significative des capacités d'AFCENT notamment en drones,

⁶² Ben Watson, « Will Trump Keep Obama's Top Mid-east General? », *Defense One*, November 9, 2016.

⁶³ Shibley Telhami, « Americans dislike the Islamic State more than Putin or Assad. Here's how that shapes policy preferences », *The Washington Post*, November 4, 2016.

⁶⁴ Sydney J. Freedberg Jr. « Sorry, President Trump: Islamic State Can't Be 'Quickly Defeated' », *Breaking Defense*, November 18, 2016.

ainsi qu'une perfusion financière de 8 à 10 Mds\$/an de l'appareil sécuritaire afghan (et de la bulle de corruption allant de pair).

En dépit de cette aide massive, le système de pouvoir central, toujours fracturé, massivement corrompu, peine à résister aux Talibans. La situation reste mouvante, marquée par les offensives et contre-offensives. Cela étant, le gouvernement a abandonné le contrôle de l'essentiel des provinces de l'Helmand, de Farah (dans le nord-ouest) et Kunduz, plusieurs districts à l'est et au sud de Kaboul (en gros du Nouristan à la Paktika). Il cherche surtout à sécuriser les capitales provinciales, les principaux axes et les zones peuplées. Les experts dépeignent un sombre tableau des forces de sécurité afghanes : corruption endémique, désertions, « *ghost soldiering* » défiant toute évaluation crédible des effets réels, moral défaillant...⁶⁵.

Il est donc possible, voire probable, qu'à plus ou moins brève échéance, la question d'un effondrement du pouvoir à Kaboul se pose à la nouvelle Administration. Or, le retour des Talibans aux affaires, sous une forme ou une autre, entérinerait un échec total de la campagne menée depuis 2001 entachant plus encore le prestige de la bannière étoilée. L'Afghanistan pourrait redevenir donc un test majeur du niveau d'interventionnisme réel de la prochaine Administration.

3. Les opérations de contre-terrorisme

Plus encore que les stratégies poursuivies dans la zone syro-irakienne et en Afghanistan, le recours aux éliminations ciblées constitue un marqueur essentiel de l'approche de contre-terrorisme « *small-footprint* » de l'Administration sortante.

Elle recouvre en réalité des situations hétérogènes : recours quasi-exclusif aux frappes de drone sous contrôle de la CIA au Pakistan, combinaison de frappes et de raids au Yémen et en Somalie (et désormais également en Syrie) sous

⁶⁵ Dr Antonio Giustozzi and Ali Mohammad Ali, *The Afghan National Army After ISAF*, Afghanistan Research And Evaluation Unit, March 2016.

le contrôle du JSOC. Alors que les frappes au Pakistan ont massivement décliné depuis le pic d'intensité de 2010 (environ 120 frappes), les actions au Yémen et en Somalie se sont accrues à partir de 2012.

L'Administration Obama restera en la matière associée à deux éléments essentiels :

- ➔ le recours à une stratégie d'attrition (via les « *signature strikes* ») de préférence à la décapitation des réseaux terroristes (bien que le changement de stratégie ait eu lieu à la fin de l'administration Bush) ;
- ➔ à la définition, par la fameuse *Presidential Policy Guidance* (PPG) de mai 2013, d'un processus standardisé de prise de décision de ciblage en matière d'action directe (action létale et capture)⁶⁶. La mise en œuvre de ce processus assez restrictif aurait permis une forte réduction des dommages collatéraux.

La poursuite par l'Administration Trump de ce type de stratégie est, une fois encore, difficile à estimer. Bon nombre de ses conseillers (Woolsey, Giuliani, Flynn) ont fait part de leur hostilité aux frappes de drones, leur préférant la pratique de la capture et de la détention. Flynn en particulier, en tant qu'ancien patron de la DIA, considère que les éliminations ciblées font plus de mal que de bien, car n'affectant pas le centre de gravité des djihadistes que constitue leur socle idéologique. La nomination à la tête de la CIA de Mike Pompeo, qui s'était opposé à la fermeture de Guantanamo, va également dans ce sens.

Ces positions sont conformes aux recommandations de la *task force* ayant réalisé un RETEX de l'appui renseignement aux opérations spéciales en Somalie et au Yémen. Les frappes constituent 75% de ces opérations dans la zone. Or, « les opérations d'élimination réduisent de façon significative le renseignement obtenu des détenus et des matériaux capturés ». Le manque de

⁶⁶ White House, *Procedures For Approving Direct Action Against Terrorist Targets Located Outside The United States And Areas Of Active Hostilities*, May 22, 2013, diffusé sur requête FOIA, accessible sur https://www.justice.gov/oip/foia-library/procedures_for_approving_direct_action_against_terrorist_targets/download

Document and Media Exploitation (DOMEX) limite ainsi considérablement l'appui renseignement aux futures opérations. Le rapport recommande donc d'accroître « les actions de capture via les partenaires des nations-hôtes pour [obtenir] plus de renseignement dérivé de ces opérations [‘finish-derived’ intelligence] »⁶⁷.

L'accroissement de ces opérations pose cependant plusieurs risques politiques et opérationnels : la fiabilité et la compétence des forces locales partenaires, la gestion des détenus et dans le cas où les forces américaines sont impliquées, les risques inhérents au déploiement de personnels dans la profondeur de zones hostiles.

Au final, une réorientation de cette stratégie de lutte contre les réseaux terroristes est sans doute à anticiper, mais sa nature et son ampleur sont impossibles à cerner.

*

⁶⁷ Cora Currier, Peter Maass, « Firing Blind: Flawed Intelligence and The Limits of Drone Technology », Article №6 of 8, *The Drone Papers*, October 15 2015, The Intercept, <https://theintercept.com/drone-papers/firing-blind/>

ÉVOLUTION DES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Donald Trump a repris le slogan reaganien de « *peace through strength* » pour qualifier son approche de la politique de sécurité. Il estime que « *sans un appareil militaire revitalisé et renforcé, la possibilité d'affecter les événements dans le monde à notre avantage a substantiellement diminué* »⁶⁸. Cette conviction s'appuie sur la lecture républicaine complètement négative du bilan de Barack Obama en matière de défense.

I. L'appareil de défense « légué » par l'Administration Obama

L'instrument de défense que laisse Obama à son successeur est en phase que l'on pourrait qualifier de « récupération », après la période difficile des années 2010-14. Lors de cette période durant laquelle la dette était considérée comme la première menace pesant sur les États-Unis, les baisses de crédits engagées par l'administration sur le *Base budget* ont été accrues par les séquestrations de la FY 2013. Le renforcement des enjeux de sécurité à partir de 2014 a mené à un nouveau renversement de priorité et la FY17 sera le troisième et dernier budget de défense en hausse de l'administration Obama.

Les forces américaines qui émergent de cette période, se caractérisent par les traits suivants :

- ➔ Elles ont un format sensiblement réduit. C'est surtout le cas des forces terrestres en raison du retrait des engagements de contre-insurrection et de la priorité accordée au « *rebalancing* » aéromaritime vers l'Asie.

- ➔ Elles ont pour première préoccupation la restauration de leur disponibilité opérationnelle durement affectée par les séquestrations.
- ➔ L'Air Force y ajoute l'exigence d'une « re-capitalisation » de son parc d'aéronefs, le plus âgé de son histoire (qu'elle commence à peine à entreprendre avec le F-35 et le KC-46 principalement). La Navy est aussi concernée dans une moindre mesure.

Le « référentiel » qui s'est progressivement installé ces dernières années au sein de la communauté de défense est que cet appareil de force a fait du « sur place » capacitaire pendant une décennie de contre-insurrection, puis subi une réduction budgétaire alors que proliféraient et se modernisaient les capacités adverses de reconnaissance-frappe de précision, notamment de déni d'accès, en premier lieu chinoises et russes. La marge de la supériorité militaire américaine s'érode donc dangereusement, clament en cœur généraux, parlementaires et analystes des think tanks.

Sous la houlette d'Ashton Carter et de Bob Work, la modernisation des forces est donc progressivement polarisée autour d'une *Third Offset Strategy* destinée à rétablir la suprématie face à ces menaces. L'OSD donne ainsi la priorité au développement, s'étalant du court au très long terme, des capacités avancées de « *warfighting* » (mise en réseau, autonomie, intégration du cyber et de l'espace dans une action « multi-domaines », etc.), de préférence au renforcement de la structure de force.

Il n'en reste pas moins que le tempo et l'ampleur de l'effort ne sont pas à la hauteur de l'enjeu pour beaucoup de critiques, notamment républicaines.

⁶⁸ Mike Wynne, « The Case for Donald Trump on National Defense », *Breaking Defense*, October 31, 2016.

2. Une relance massive de l'effort de défense

Donald Trump a présenté les points principaux de son programme de défense lors d'un discours à Philadelphie. C'est ensuite l'ancien Secrétaire de l'Air Force, Mike Wynne, qui reprend le projet du candidat fin octobre, sans y ajouter de réels détails⁶⁹.

2.1. Un programme ambitieux de renforcement de la structure de force...

Dans la vidéo de son site de campagne consacrée à la défense, Donald Trump annonçait cet été : « *Je vais rendre notre appareil militaire si grand, si puissant, si fort que personne – absolument personne – ne viendra nous provoquer* »⁷⁰.

Pour atteindre cet objectif, il reprend largement les recommandations de *think tanks* conservateurs, l'*Index of Military Strength* de la fondation Heritage⁷¹ en particulier. Cette évaluation annuelle de l'environnement stratégique et des *capacity, capabilities & Readiness* des forces américaines, réalisée par une quinzaine de contributeurs, fonde son appréciation sur la fameuse aptitude à conduire simultanément deux conflits régionaux majeurs (plus une réserve de 20%).

Les métriques sont ceux de la *Bottom-Up Review* de 1993, agrémentés d'une moyenne des forces utilisées dans les grands engagements (de la Corée à l'Irak en 2003) et des objectifs de structure de force idéale présentés par les *Services*. Le raisonnement selon lequel les développements capacitaires réalisés depuis (qualité de l'ISR, mise en réseau, précision des armes, etc.) permettent d'atteindre des effets avec une force réduite est bien entendu retenu, mais les

⁶⁹ Mike Wynne, *op. cit.*

⁷⁰ Steve Peoples, « Donald Trump aims for military 'so big, so powerful, so strong' », *Associated Press*, 09/07/16, <http://www.dailynews.com/government-and-politics/20160907/donald-trump-aims-for-military-so-big-so-powerful-so-strong>

⁷¹ Dakota L. Wood (dir), *2016 Index of US Military Strength - Assessing America's Ability to provide for the Common Defense*, The Heritage Foundation, 2015
<http://index.heritage.org/military/2016/assessments/us-military-power/>

analystes considèrent que ces progrès sont désormais partagés par l'adversaire, redonnant de la pertinence aux volumes de force envisagés par BUR.

L'évaluation de l'Héritage en déduit logiquement le besoin d'une **augmentation significative du volume des forces armées**, sauf en ce qui concerne l'Air Force, considérée comme assez bien dotée (les personnels des fonctions ISR et mobilité apprécieront...). À noter que ces volumes ne concernent que les composantes d'active (là encore, à l'exception de l'USAF).

	Structure actuelle (ou planifiée)	Structure recommandée par l'Heritage... et les conseillers de D. Trump
Army	450 000 h. 31 brigades de combat	540 000 h. 40 brigades de combat
Navy	271 navires (308 planifiés) 10 groupes porte-avions	346 navires 13 groupes porte-avions
Marine Corps	182 000 h. 24 bataillons d'infanterie	240 000 h. 36 bataillons d'infanterie
Air Force	1 100 appareils tactiques (incl. réserves)	1 200 appareils tactiques (incl. réserves)

Comme sous la présidence Reagan, la priorité de l'effort de défense semble aller à la Navy. Alexander Gray affirmait ainsi dans un « mémo » d'octobre : « *le premier jour de son mandat [Donald Trump] commencera immédiatement à mettre en œuvre la promesse* » de reconstruire la Navy avec une sorte de « *Projet Manhattan* »⁷².

⁷² Alexander Gray, « Memo: Trump Announces Nationwide Ship-Building Plan To Create 350 Ship Navy », <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/trump-announces-nationwideship-building-plan-to-create-350-ship-navy>

Il conviendra également de restaurer la base industrielle de défense perçue comme atrophiée et concentrée sur une minorité de sites. L'investissement dans des chantiers navals additionnels (Portsmouth, (NH), Hampton Roads (VA) et Philadelphie (PA)) est tout particulièrement mis en avant pour réaliser la remontée en puissance de la Navy.

Les recommandations de l'*Heritage* sur lesquelles se fondent **les éléments de programme de la campagne ne concernent en fait que la structure de force**. Cela signifie que **la nature des priorités en matière de capacités à développer** (par exemple l'attachement au B-21 ou au F-35 ou encore le poids relatif des nouvelles technologies, le maintien de la *Third Offset Strategy*, etc.) **reste une totale inconnue**. On peut cependant estimer que **le consensus sur la prolifération des menaces rend très probable la poursuite des développements capacitaires en cours**.

L'un des problèmes que soulève ce programme, outre la question de son coût, est celui de sa cohérence stratégique. Le travail de l'*Heritage* part du postulat d'une menace avérée nord-coréenne, mais aussi de postures agressives de la Russie et de la Chine, qu'il convient de dissuader et, bien entendu, de la menace terroriste. Or, si les États-Unis doivent se désengager des alliances et ne recherchent pas la confrontation avec la Russie, la justification de cet investissement devient plus difficile.

Des experts de l'AEI avaient relevé cette contradiction en septembre⁷³, mais d'autres préfèrent se féliciter du projet en considérant que la puissance militaire est la base indispensable de toute stratégie américaine. Ainsi, pour Jim Talent, si Trump engage « une reconstitution militaire de type Reagan, ce sera la plus importante contribution qu'il puisse faire à la sécurité américaine »⁷⁴.

⁷³ Gary J. Schmitt, James M. Cunningham, « Clinton and Trump: Commanders-in-half », *Real Clear Defense*, September 13, 2016.

⁷⁴ Jim Talent, « A Conservative Vote for Donald Trump », *The American Spectator*, November 5, 2016.

2.2. ...Fondé sur la suppression des contraintes budgétaires

Selon les calculs de Mark Cancian au CSIS, en se fondant sur les propositions du candidat, le budget de défense nécessaire serait de 93 milliards de dollars au-dessus des plafonds annuels autorisés par le *Budget Control Act* (BCA)⁷⁵. Cela représenterait une augmentation de 60 milliards par rapport au FYDP de l'Administration Obama et un retour à la planification budgétaire présentée en 2012. Mackenzie Eaglen, de l'*American Enterprise Institute*, présente une estimation similaire, entre 55 et 60 Mds\$ de plus que le budget actuel⁷⁶.

Pour financer son programme de défense, Donald Trump a évoqué :

- ➔ De manière très générale, la réduction du « gaspillage » (notamment en améliorant le recouvrement des impôts) ;
- ➔ Une réduction de 5% des crédits alloués chaque année à des programmes non « autorisés » par une loi ;
- ➔ La diminution du nombre d'employés fédéraux.

Les gains d'*efficiency* attendus, sans effet aggravant sur les capacités, sont jugés irréalistes par Cancian. De fait, les efforts déjà accomplis par Robert Gates et Ashton Carter (*Better Buying Power*, réduction des états-majors, etc.) réduisent considérablement les marges d'économie encore disponibles.

Donald Trump entend par ailleurs obtenir l'**abrogation du BCA**. Selon son conseiller Mike Wynne, cela ferait partie de son programme pour les 100 premiers jours de son mandat.

Une étude du *Committee for a Responsible Federal Budget* estime que la suppression des plafonds du BCA coûterait 450 Mds\$ sur 10 ans,

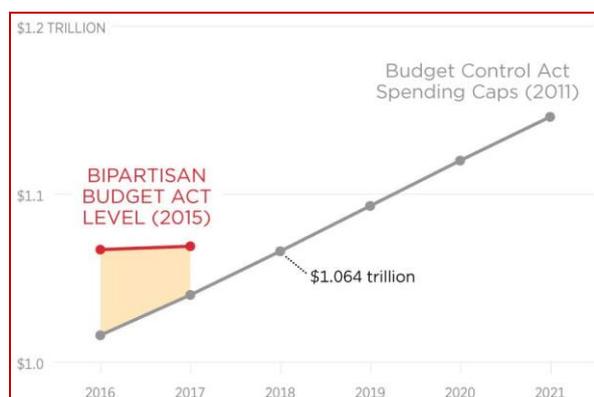
⁷⁵ Mark Cancian, « Trump Proffers Pentagon Specifics: \$60B More To Boost Troops, Ships », *Breaking Defense*, September 08, 2016.

⁷⁶ Michael C. Bender, Colleen McCain Nelson, « Donald Trump, Hillary Clinton Clash on National Security Issues », *The Wall Street Journal*, September 7, 2016.

que les compensations ne couvriraient qu'au deux tiers, aggravant ainsi la dette de 150 Mds\$⁷⁷.

Il n'est pas certain que les Républicains, soucieux de limiter le déficit fédéral (*budget hawks*), fassent suffisamment confiance au président Trump pour accepter de renoncer aux plafonds imposés par le BCA, dans la mesure où l'augmentation des dépenses fédérales ne serait pas limitée à la défense.

Cette question va se poser au moment de la présentation du prochain budget (qui sera largement préparé par l'Administration sortante), dans la mesure où l'accord trouvé en 2015 pour dépasser temporairement les plafonds arrive à son terme, ce qui imposera une réduction drastique des dépenses pour 2018 (*budget cliff*).



Source : Heritage Foundation, October 2016.

En attendant, la NDAA pour 2017 est de nouveau en discussion dans un Congrès désormais renforcé par le contrôle total du gouvernement. Il est ainsi possible que des mesures contestées, telles que l'augmentation significative des soldes (de 2% au lieu de 1,6%), ou le recours au budget OCO pour financer les dépenses ordinaires, soient adoptées. Ce dernier point permettra en outre d'évaluer le rapport de force entre *budget hawks* (qui soutiennent la mesure pour préserver le BCA) et *defense hawks*, qui s'y opposent comme le DoD.

⁷⁷ « How Much Would Trump's New Defense Plan Cost? », *Committee for a Responsible Federal Budget*, September 7, 2016.

2.3. La place du nucléaire

Le durcissement des relations internationales avec la Russie et la Chine a amené l'Administration Obama à replacer récemment en tête de ses priorités la modernisation des capacités nucléaires (voir notre rapport n°3 pour plus de détails). Quelques marqueurs de cette évolution résident dans :

- ➔ la classe de SNLE Columbia (programme de remplacement des SNLE Ohio) devenue priorité n°1 de la Navy récemment, dont le mécanisme de financement spécifique reste préservé en dépit des critiques ;
- ➔ l'accélération du développement du nouveau missile de croisière LRS-O (*Long Range Stand-Off*) devant armer les bombardiers américains, notamment le futur B-21.

Mais Donald Trump a déclaré durant sa campagne que les États-Unis ont « des arsenaux nucléaires qui sont dans un état épouvantable. Ils ne savent même pas s'ils fonctionnent »⁷⁸.

Les *Think tanks* conservateurs, où le candidat Trump a semblé trouver son programme de défense, se sont effectivement alarmés de la politique nucléaire de l'Administration Obama, d'autant plus que la menace leur semble en augmentation. L'*Heritage* met ainsi en avant⁷⁹ :

- ➔ l'expansion et la modernisation de l'arsenal russe ;
- ➔ les efforts de la Chine pour développer le format de son arsenal et en améliorer la résilience ;
- ➔ les progrès nord-coréens en terme de têtes et de missiles, que les chercheurs identifient comme la menace majeure (en terme d'intentions hostiles).

On peut donc avancer que **la modernisation planifiée de l'arsenal nucléaire sera maintenue, voire renforcée**. L'une des responsables de la défense dans l'équipe de transition, Mira

⁷⁸ « Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views », op. cit.

⁷⁹ *33 Minutes. Protecting American in the New Missile Age*, Heritage 2016. <https://medium.com/@heritage/all-americans-left-right-and-center-want-their-government-to-protect-them-from-foreign-threats-4cf7f4ceaff5#.xqul94ntl>

Ricardel a œuvré sur les programmes de *Strategic Missile & Defense Systems* de Boeing. Ceci laisse à penser, que complémentaiement aux programmes déjà sécurisés mentionnés plus haut, les plans de modernisation de la nouvelle Administration pourraient **mettre l'accent sur le nouveau programme d'ICBM** étudié par l'Air Force depuis plusieurs années⁸⁰.

2.4. La défense antimissile

Dans le domaine de la défense antimissile, il est difficile de percevoir dans les discours une réelle réorientation par rapport aux efforts entrepris par l'Administration Obama. Cette dernière a poursuivi, sous la houlette de la *Missile Defense Agency*, la lente constitution d'un système de défense antimissile intégré apte à contrer les frappes balistiques de « *Rogue States* » type Corée du Nord et Iran, et comprenant :

- ➔ un dispositif de détection, de caractérisation et de tracking, combinant les constellations satellitaires (les deux constellations du *Space Based Infrared System* en cours de déploiement), les chaînes radar (*Upgraded Early Warning Radars, Cobra Dane, Sea-Based X-Band*, radars déployable AN/TPY-2 en Turquie et au Japon) ;
- ➔ un dispositif d'interception par couches allant du Ground-Based Midcourse Defense (GDM) du territoire national (soit les 44 *Ground Based Interceptors* prévus en 2017), aux missiles SM-3 des croiseurs et destroyers dont le système Aegis est en modernisation constante, aux batteries de THAAD de l'Army ;
- ➔ un système de *Command and Control, Battle Management, and Communications* (C2BMC) intégré en cours de constitution ;
- ➔ de multiples programmes de R&D, dont le développement d'un *Airborne Laser* de nouvelle génération, monté sur drone pour l'interception des missiles en phase propulsée. Les recherches de déploiement de capteurs IR sur satellites commerciaux se poursuivent également.

⁸⁰ Marcus Weinberger, « The Global Business Brief », *Defense One*, November 10, 2016.

Le dispositif est « synchronisé » par USSTRATCOM et susceptible d'être employé par chaque commandement opérationnel en fonction de la menace (NORTHCOM pour le continent américain).

Durant la campagne, Alexander Gray a affiché l'objectif de construire « un système de défense antibalistique complet mettant l'accent sur les technologies spatiales d'alerte avancée et de poursuite des missiles [...] dirigé directement par l'Air Force Space Command basé au Colorado [...] »⁸¹. Plus significatif, Ricardel critique la réduction des ambitions depuis 2008 et le caractère statique et coûteux du dispositif actuel. Elle plaide pour :

- ➔ le déploiement d'un troisième site de GMD ;
- ➔ le développement d'alternatives « *for low-cost interceptors and lower cost sensors* » capables d'attirer les investissements des partenaires ;
- ➔ le développement de petits satellites de détection et de tracking ;
- ➔ le développement de lasers pour abattre ces vecteurs ;
- ➔ l'extension de la coopération, notamment avec Israël et le Japon⁸².

Ricardel s'inscrit ainsi dans la ligne des déclarations de la Navy, de l'Army et plus globalement des partisans de la *Third Offset*, sur le manque de rentabilité de la défense antimissile actuelle face à la prolifération de menaces nettement moins coûteuses (un discours qu'il convient cependant de nuancer dans les faits selon Stéphane Delory, expert missile à la FRS). L'experte promeut également l'exploitation des nouvelles constellations spatiales de microsattellites, une problématique centrale de l'évolution du secteur, là en-

*

⁸¹ « Under Trump, US will build ballistic missile defence system: Alexander Gray », *Business Standard*, October 31, 2016.

⁸² Mira Ricardel « America needs a global missile defense plan », *The Hill*, September 30, 2015.

La posture régionale

Les opposants à la ligne « néo-isolationniste », que Donald Trump semblait incarner durant la campagne, n'ont cessé de mettre en garde contre les conséquences d'un repli militaire et d'une remise en question des engagements de sécurité. Mais les discours du candidat sont restés à un tel niveau de généralité, ou d'incohérence, qu'il est difficile d'en tirer des perspectives claires d'évolution de la posture dans les différentes régions. A l'inverse, les quelques éléments fournis par ses conseillers vont dans le sens de la continuité, sur les enjeux abordés. Il reste qu'aucune vision d'ensemble des priorités n'a été proposée, en-dehors de la confirmation de l'importance de l'Extrême-Orient et d'un total désintéret pour l'Afrique.

I. La confirmation du rebalancing en Asie-Pacifique

L'Administration Obama lègue à son successeur un « rebalancing », réel mais au progrès très lents, entravé par les problèmes politico-financiers de ré-articulation des dispositifs entre le Japon, Guam et l'Australie, relativisé politiquement par les autres fronts de l'engagement américain depuis 2014, éventuellement remis en cause récemment par la rupture avec le président philippin. Le CSIS, mandaté pour l'analyser, estime qu'il convient d'en relancer la dynamique (voir notre rapport précédent).

1.1. Un discours de confrontation avec la Chine

D'une façon générale, plusieurs observateurs, notent que la Chine préfère les présidents républicains, généralement plus « pro-business »⁸³.

Dans le cas présent, le sentiment de soulagement peut être renforcé par l'image négative d'H. Clinton auprès des dirigeants chinois, autant que par certaines prises de position de D. Trump. Pékin pouvait ainsi se satisfaire de l'opposition de Trump au TTP et par la distance prise vis-à-vis des alliés régionaux traditionnels. Ceci explique que certains analystes voient dans l'élection de D. Trump une « victoire » pour la Chine⁸⁴.

Mais le discours de campagne vis-à-vis de la Chine n'allait pas dans le sens d'un rapprochement. Le candidat comme ses conseillers promettaient de réagir à la « *guerre commerciale non-déclarée [qui] a pris une tout autre dimension quand la Chine a commencé à inonder nos marchés avec ses exportations illégalement subventionnées en 2002* »⁸⁵. Dans son discours d'investiture en juillet, D. Trump annonçait son intention de « *stopper les violations chinoises de propriétés intellectuelles, de même que son dumping illégal et ses manipulations monétaires dévastatrices* ». La relation avec la Chine était donc essentiellement abordée du point de vue de la restauration de la prospérité économique américaine, puisque l'application de règles com-

⁸³ Shannon Tiezzi, « Is Donald Trump Really Good News for China? », *The Diplomat*, November 10, 2016.

⁸⁴ James Palmer, « China Just Won The U.S. Election », *Foreign Policy*, November 9, 2016.

⁸⁵ Peter Navarro, « How Should the Republican Party Approach China Policy? », *Foreign Policy*, July 2016.

merciales strictes permettrait « de ramener des millions d'emplois » aux États-Unis et de réduire leur déficit de moitié⁸⁶.

A la veille de l'élection, deux conseillers de D. Trump critiquaient le « *rebalancing* », non pas sur le principe, mais sur l'insuffisante fermeté avec laquelle il a été mis en œuvre par l'Administration Obama. Conformément à la rhétorique républicaine, ils expliquaient que la faiblesse des Démocrates avait encouragé « *l'agression chinoise en mer de Chine* ». En conséquence, la politique de la présidence Trump devrait être plus déterminée pour contrer aussi les ambitions stratégiques chinoises.

Les auteurs précisent que :

- ➔ d'une part, l'Administration Trump entend assurer la sécurité des routes commerciales et rassurer les alliés régionaux, par le lancement de son programme d'augmentation des forces navales. L'US Navy est qualifiée de « *plus grande source de stabilité régionale en Asie* »⁸⁷. Or, ses moyens dans le Pacifique sont déjà surclassés numériquement par ceux de la Chine. Alexander Gray préconise ainsi leur renforcement significatif, permettant de s'opposer aux actions chinoises qui remettent en cause « *l'ordre libéral pacifique* »⁸⁸. Mais A. Gray est aussi le promoteur d'un projet de constitution du bouclier de défense antimissile qui répondrait aux besoins de sécurité des partenaires régionaux, Japon et Corée du Sud en tête⁸⁹ ;
- ➔ D'autre part, les alliances régionales continueront d'être « le socle de la stabilité » (« *bedrocks of stability in the region* »). Il s'agit notamment de trouver avec Séoul et Tokyo des modalités additionnelles de soutien de la présence américaine. Par ailleurs,

son Administration entend bien « *saisir les opportunités stratégiques* » offertes par les velléités de rapprochement de pays tels que le Vietnam, qui se sentent menacés par le comportement chinois.

On ne perçoit donc pas de changement d'orientation stratégique, mais plutôt une volonté de renforcer le « *rebalancing* ».

Cependant les propos contradictoires du candidat durant la campagne, incitant les pays de la région à prendre davantage en charge leur sécurité, ont renforcé les inquiétudes des partenaires, en particulier en Asie du Sud-Est. Le refus annoncé de conclure le TTP ne pourrait qu'affaiblir encore la crédibilité de l'engagement des États-Unis.

Dans une perspective de continuité, voire d'approfondissement des politiques de l'Administration Obama, on peut aussi noter l'importance majeure accordée à la relation avec l'Inde. Alexander Gray affirme ainsi que l'Inde sera « *en tête* » des enjeux de la politique asiatique⁹⁰, tandis qu'un autre conseiller explique qu'un partenariat solide contribuera à dissuader toute action agressive de la Chine.

1.2. Le cas nord-coréen

La président Obama considère la Corée du Nord comme une menace dont la criticité est encore en devenir, compte tenu des défis technologiques de la vectorisation d'armes nucléaires qui se poseraient encore à elle. Il a cependant bien rappelé au mois de septembre que les « *États-Unis n'acceptent pas et n'accepteront jamais la Corée du Nord comme puissance nucléaire* »⁹¹. Les marges de manœuvre de sa politique de sanction ont été théoriquement élargies par le *North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act*. Pour autant, elle est considérée par beaucoup (les deux candidats se rejoignant sur ce point) comme incapable de contraindre Kim Jong Un dans sa marche vers la capacité nu-

⁸⁶ Donald J. Trump, Speech at Detroit Economic Club, August 8, 2016.

⁸⁷ Alexander Gray, Peter Navarro, « Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific », *Foreign Policy*, November 7, 2016.

⁸⁸ Alexander Gray, cité in Michael Lipin, « Advisers Point to Key Differences Between Clinton, Trump on China Policies », *Voice of America*, November 5, 2016.

⁸⁹ Michael Lipin, *op. cit.*

⁹⁰ « Defence, counter-terror to be key to Indo-US ties under Trump », *Daily News and Analysis*, November 8, 2016.

⁹¹ *Statement by the President on North Korea's Nuclear Test*, The White House, Office of the Press Secretary, September 09, 2016.

cléaire militaire, dans la mesure où elle épargne les échanges avec Pékin, premier partenaire commercial de Pyongyang.

Le candidat Trump a exposé son analyse de façon plus brutale en septembre, déclarant que le problème ne pouvait être réglé que par la Chine, qui l'avait créé⁹². Il a ainsi agité la menace de pressions économiques sur la Chine afin de la forcer à user du « contrôle absolu » qu'il lui prête sur la Corée du Nord – à tort selon les spécialistes. Les cartes sont définitivement brouillées si l'on ajoute les déclarations du candidat suggérant la nucléarisation de la Corée du Sud et du Japon⁹³.

La Plate-forme républicaine exposait pour sa part une position tout à fait classique : « *Les États-Unis continueront d'exiger le démantèlement complet, vérifiable et irréversible du programme d'armement nucléaire de la Corée du Nord et une comptabilité complète de ses activités de prolifération. Nous nous engageons également à contrer toute menace du régime nord-coréen* ».

Au final, la politique de sanction telle que pratiquée jusqu'à maintenant s'achève sur un constat d'échec. Personne ne sait cependant l'approche qui lui sera substituée, conditionnée en partie par la relation plus large avec Pékin, tout aussi incertaine, et l'appréciation de l'avancement de la Corée du Nord vers sa nucléarisation militaire effective.

2. Un retour en Europe suspendu à l'évolution des relations avec Moscou

Le changement brutal d'appréciation des relations avec la Russie en 2014 a entraîné une révision du dispositif militaire américain en Europe (exposée dans les Rapports 1 et 6 de l'Observatoire). Ce réengagement dans la région a fait l'objet d'un consensus entre le DoD sous la

direction d'Ashton Carter et le Congrès républicain, où la perception de la Russie est clairement négative.

On peut donc penser que l'effort destiné à rassurer les alliés, de l'Est de l'Europe et de la Baltique, devrait se poursuivre. Mais l'*European Reassurance Initiative* proposée dans le budget pour 2017 était déjà en forte augmentation par rapport aux crédits de 2016 (789 millions \$ pour la FY16 ; 3,5 milliards pour 2017). Les diverses priorités budgétaires du Congrès ne permettront sans doute pas d'accroître l'effort.

Cela ne correspondrait d'ailleurs pas à la position adoptée par le candidat Trump, qui entendait relancer le dialogue avec la Russie d'une part, et demander d'autre part aux alliés de prendre davantage en charge leur sécurité.

Plusieurs facteurs restent cependant susceptibles d'entraver ce rapprochement attendu. Tout d'abord, les conservateurs traditionnels, y compris plusieurs des conseillers du Président (Bolton ou encore le vice-président élu Pence) sont clairement des « *Russian hawks* ». Ensuite, si la lutte contre le djihadisme peut constituer un sujet de partenariat de fond, les sujets de désaccord voire d'antagonisme ne manquent pas : Ukraine sur le court terme, pays baltes, relance de l'antagonisme avec l'Iran, consolidation concomitante du bouclier antimissile, etc. Les spécialistes sont de toute évidence divisés quant aux velléités agressives du Kremlin dans sa sphère d'influence, dans les conditions présentes. Il ressort cependant de leurs écrits que la restauration de la puissance de la Russie se construit historiquement sur une méfiance structurelle, donc une opposition à l'Occident, ce depuis Ivan le Terrible⁹⁴. On notera au demeurant que le Kremlin a accueilli l'élection de Trump avec un optimisme circonspect, plus qu'un réel soulagement⁹⁵.

Quelle que soit la ligne qui s'imposera à la Maison Blanche, **l'accent sera de toute façon mis**

⁹² Remarks on North Korean nuclear test (approx. Sept. 6, 2016 in Graham Webster, « A Trump-China Reading List, and Unanswered Questions for his Asia Policy », *Lawfare*, November 9, 2016.

⁹³ Charlie Campbell, « Donald Trump Doesn't Seem to Have a North Korea Plan. That's Extremely Worrying », *Time*, Nov. 17, 2016.

⁹⁴ Lire par exemple, Isabelle Facon, *Russie, les chemins de la puissance*, Collection Initiation à la géopolitique, Artège, 2010.

⁹⁵ David Filipov, « A less-belligerent Russia might emerge with Trump's victory. At least for a while », *The Washington Post*, November 11, 2016.

sur un effort accru des alliés européens, qui seront plus que jamais appelés à atteindre les 2% du PIB pour leur défense. Il est possible aussi que la recommandation de l'Heritage, visant un recentrage de l'OTAN sur la défense de l'Europe⁹⁶, fasse consensus au sein de l'Administration.

Ces éléments seront développés, dans la mesure du possible, lors du prochain rapport de cet observatoire.

3. Perspectives incertaines au Proche-Orient

L'un des grands objectifs de politique extérieure de Barack Obama à son arrivée à la Maison-Blanche était la restauration de l'influence américaine au Moyen-Orient, affaiblie par les conséquences de la guerre en Irak. Outre le désengagement militaire de ce pays, il s'agissait de renouer le dialogue avec le monde musulman, de relancer le processus de paix israélo-palestinien et d'écarter une menace régionale en obtenant l'arrêt négocié du programme nucléaire iranien. Les États-Unis pourraient ainsi se désengager en partie d'une zone qui a consommé l'essentiel de leur attention et de leurs ressources militaires depuis 2001. Au terme du second mandat, le résultat est loin des ambitions initiales.

L'ancien Secrétaire à la défense, William Cohen, exprimait fin 2015 une opinion largement partagée dans la communauté stratégique américaine, lorsqu'il estimait que les États-Unis ont « moins d'influence au Moyen-Orient qu'à aucun moment depuis des décennies. Le niveau de malaise vis-à-vis du leadership ou de l'absence de leadership américain, n'a jamais été aussi élevé chez les alliés traditionnels, comme Israël, la Turquie, l'Égypte et l'Arabie saoudite »⁹⁷. Même s'il n'en attribue pas la responsabilité uniquement à la politique de Barack Obama, de nombreux autres observateurs le font. Ainsi, un expert modéré comme S. Walt, estime que « le

⁹⁶ Voir Luke Coffey, « Trump Should Make NATO Great Again », *Issue Brief* n°4626, November 10, 2016.

⁹⁷ Cité in James Kitfield, « Requiem For The Obama Doctrine », *Breaking Defense*, July 2, 2015.

Moyen-Orient sera en plus mauvais état quand [Barack Obama] quittera son poste que lorsqu'il est arrivé ». Et les États-Unis sont « responsables de cette malencontreuse évolution », ayant ajouté du « chaos » par leurs interventions, tout en s'aliénant leurs amis⁹⁸.

Ce sont particulièrement les relations avec l'Arabie saoudite qui ont souffert, notamment à la suite de l'accord nucléaire avec l'Iran. Les commentaires du président Obama sur l'attitude de « profiteurs » (« *free riders* ») des alliés⁹⁹ n'ont pas contribué à améliorer le climat. Toutefois, les États-Unis continuent, en dépit des polémiques que cela suscite (y compris au Congrès), de soutenir la campagne de la coalition arabe au Yémen, et l'Arabie saoudite est devenue, sous la présidence Obama, le premier client des exportateurs d'armes américains, avec plus de 115 milliards \$ de contrats signés¹⁰⁰.

Principalement alimenté par la crainte des ambitions iraniennes, le développement de l'assistance de sécurité sous la présidence Obama a concerné l'ensemble des pays de la péninsule arabique. Il a notamment été marqué par des initiatives de coopération et l'assouplissement des procédures de ventes d'armes aux pays du Conseil de Coopération du Golfe, à la suite du sommet de Camp David de 2015.

À cet égard, l'Administration Trump pourra difficilement lier les engagements américains à la demande d'un plus grand effort de défense des partenaires... puisque certains dépensent déjà proportionnellement plus que les États-Unis¹⁰¹ ! Si la coopération régionale demeure importante (ce qui ne ressort pas spécialement des discours de campagne), ce sera donc à Washington de rassurer les alliés, en clarifiant les positions ambiguës prises par l'Administration sortante concernant :

⁹⁸ Stephen M. Walt, « Obama was not a Realist President », op. cit.

⁹⁹ Jeffrey Goldberg, « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, April 2016.

¹⁰⁰ Marcus Weisgerber, Caroline Houck, « Obama's Final Arms-Export Tally More than Doubles Bush's », *Defense One*, November 8, 2016.

¹⁰¹ Anthony Cordesman, « Trump Takes Office », *Commentary*, CSIS, November 14, 2016.

- ➔ L'attitude à l'égard de l'Iran, déterminante dans la mesure où l'accord de 2015 a suscité de fortes tensions avec tous les partenaires régionaux. Or, les positions républicaines sont clairement anti-iraniennes et plutôt favorables à une révision de l'Accord global. D'ores et déjà, la probabilité de renouvellement par le Congrès de la loi de sanction destinée à expirer fin 2016 montre que la méfiance envers l'Iran prédomine à Washington.
- ➔ Les relations avec le gouvernement égyptien du maréchal Al Sisi, dont la reprise en main autoritaire du pays a suscité des critiques de l'Administration Obama, sans pour autant que la coopération de sécurité ne soit remise en cause. La « fermeté » du régime posera *a priori* moins de problème à l'Administration Trump.
- ➔ Dans la même logique, les relations avec la Turquie ont été compliquées par le durcissement du régime. Or, les conseillers de Donald Trump ont rapidement manifesté leur intention de resserrer les liens avec Ankara et de cesser les critiques à l'égard du président Erdogan.

L'élection de Donald Trump, et plus encore la domination républicaine sur les deux Chambres, devraient en outre favoriser une autre clarification dans les rapports avec l'allié régional majeur, Israël. Les positions américaines peuvent en effet évoluer sur deux enjeux majeurs : la perception de la menace iranienne d'une part, et d'autre part le processus de paix israélo-palestinien. Donald Trump n'a pas manifesté d'intérêt pour cette question durant la campagne, tandis que les Républicains semblent avoir renoncé à la promotion d'une « solution à deux États »¹⁰².

Le changement de discours renforcerait le rapprochement déjà engagé à la fin du mandat de Barack Obama, avec la signature en septembre 2016, du plus important accord d'assistance de sécurité offert par les États-Unis, qui prévoit l'augmentation des aides fournies (*Foreign Mili-*

tary Financing, défense antimissile) sur 10 ans (2019-2029).

En dépit de ces évolutions, la politique de coopération de sécurité américaine dans la région reste soumise à une difficulté constante : concilier les préoccupations contradictoires de partenaires, qui sont aussi des rivaux, voire des adversaires entre eux :

- ➔ Cela vaut d'abord pour les pays arabes et Israël. Ainsi, le renforcement de l'aide aux alliés du Golfe est contraint par le maintien de la politique de préservation de « l'avantage qualitatif » (« *qualitative military edge* ») d'Israël sur tous ses rivaux potentiels. Ce principe, fixé dans une loi de 2008, permet à l'État hébreu de contester des ventes d'armes à ses voisins du Golfe, à moins qu'elles ne soient compensées par la fourniture d'équipements « supérieurs ».
- ➔ Cela concerne ensuite l'amélioration des relations avec la Turquie, qui aura un impact sur la coopération avec les forces kurdes, engagées dans la lutte contre Daech.
- ➔ Même si la méfiance envers l'Iran prévaut, l'intérêt constant des États-Unis conduit à chercher la restauration d'un équilibre régional, entre l'Iran et les puissances arabes, à commencer par l'Arabie saoudite. Si l'Accord de 2015 est remis en cause, les efforts de réduction de l'hostilité iranienne, et de sa perception régionale, auront complètement échoué. Or, le renforcement du « contrepoids » saoudien ne dépend pas seulement de l'aide militaire américaine, déjà exceptionnelle. La stabilité intérieure du régime sera déterminante et elle dépend de paramètres incontrôlables par Washington, comme d'ailleurs de nombreux aspects de la situation régionale.

*

¹⁰² Cet objectif politique n'est plus mentionné dans la Plateforme républicaine de 2016.

Annexe – L'équipe de transition et les personnalités pressenties ou nommées (au 21 novembre 2016)

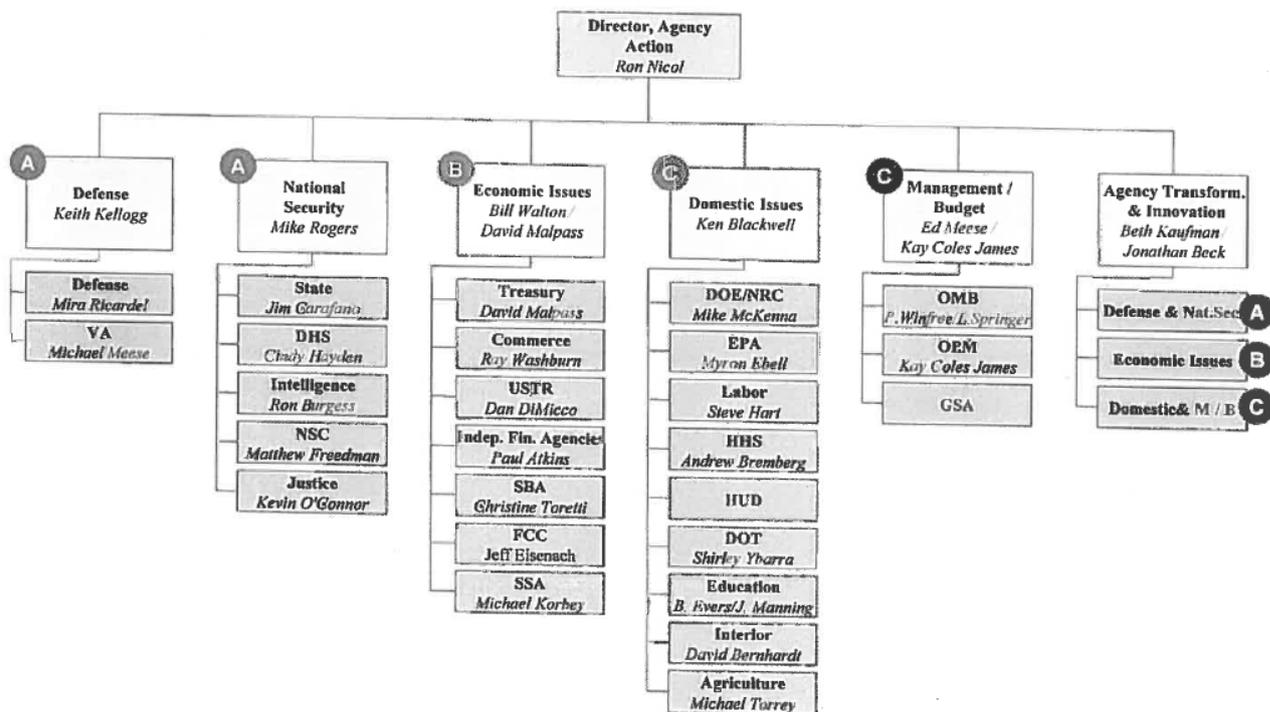
L'équipe de transition mise en place durant l'été par Donald Trump est d'abord dirigée par le gouverneur du New Jersey, Chris Christie, avec la collaboration de président du Republican National Committee, Reince Priebus ; du sénateur d'Alabama, Jeff Sessions ; du co-listier Mike Pence ; et du gendre du candidat, Jared Kushner¹⁰³.

Au lendemain de l'élection, Chris Christie est remplacé par Mike Pence. Ses "adjoints" sont :

Chris Christie, Ben Carson, Newt Gingrich, le général Michael Flynn, l'ancien maire de New York, Rudy Giuliani et Jeff Sessions.

Dans cette équipe, le domaine de la sécurité nationale revenait initialement à Mike Rogers, et celui de la défense au général Joseph "Keith" Kellogg. Il était assisté de Mira Ricardel, qui occupa les fonctions d'Assistant Secretary of Defense for International Security Policy dans l'Administration de George W. Bush.

Current Agency Action Team structure



¹⁰³ Steve Peoples, Jonathan Lemire, "Trump Begins to Play Catch Up on Transition to White House", *Associated Press*, November 10, 2016.

Il faut rappeler que la fonction principale d'une équipe de transition est de sélectionner les quelques 4 000 personnels qui occuperont les postes de direction laissés vacants par l'Administration sortante.

Les « prétendants » aux postes clefs

Le choix des prochains titulaires des grands postes ministériels se précise 10 jours après l'élection, mais recèle encore des incertitudes¹⁰⁴.

1.1. Les personnalités pressenties pour le Département d'État

Newt Gingrich, artisan de la reconquête républicaine de la Chambre en 1994 (avec le "*Contract with America*"), fut un temps évoqué pour le poste, mais a finalement annoncé qu'il préférerait servir de « conseiller spécial » du président Trump pour la réforme du gouvernement¹⁰⁵.

Les noms les plus souvent évoqués sont désormais ceux de :

- ➔ **Rudy Giuliani**, ancien maire de New York et ami de longue date du président Trump ;
- ➔ **Robert Corker**, sénateur du Tennessee depuis 2007, Président de la Commission des Affaires étrangères ;
- ➔ **John Bolton**, actuellement membre de l'AEI, qui fut l'incarnation de l'unilatéralisme de l'Administration Bush aux Nations Unies en 2005 et 2006, après avoir été responsable de la sécurité internationale au Département d'État. Après l'élection, il estime que grâce à « *la stabilité du système politique américain et du parti Républicain* », la politique extérieure de Donald Trump ne se-

ra pas différente de celle que les autres candidats républicains auraient mené¹⁰⁶ ;

- ➔ **Mitt Romney**, gouverneur du Massachusetts et ancien candidat à la présidentielle de 2012, est également « sérieusement considéré » par l'équipe de transition. Particulièrement critique à l'égard du candidat Trump durant la campagne, il ne partage pas ses positions sur les questions internationales, mais pourrait amener une dose de « respectabilité » à la tête de la diplomatie américaine, incarnant l'internationalisme traditionnel.

1.2. Les personnalités pressenties pour le Département de la Défense

- ➔ Le **général James Mattis** (USMC) tient la corde pour le poste de **SECDEF**, après une rencontre avec le futur président le 20 novembre. Ancien commandant de CENTCOM (2010-2013), il s'était démarqué de la politique de l'Administration Obama à propos de l'Iran, de la gestion des « printemps arabes » et des effectifs à maintenir en Irak, ce qui l'avait conduit à quitter prématurément son poste¹⁰⁷. Bien qu'il ait besoin d'une dérogation pour pouvoir diriger le DoD (puisque'il est à la retraite depuis moins de 7 ans)¹⁰⁸, cela ne devrait pas poser de problème car il bénéficie d'un large soutien chez les parlementaires, y compris démocrates ;
- ➔ **Jim Talent** fait partie des autres candidats principaux¹⁰⁹. Cet ancien Représentant puis Sénateur du Missouri est actuellement directeur de recherche au sein de l'AEI. Il a notamment contribué à la *U.S.-China Economic and Security Review Commission* et au *National Defense Panel* qui a li-

¹⁰⁴ John Hudson, Colum Lynch, « The Top Contenders for Donald Trump's Foreign Policy Cabinet », *Foreign Policy*, November 9, 2016.

¹⁰⁵ Lisa Rein, Elise Viebeck, « Gingrich says he won't hold Cabinet post under Trump », *The Washington Post*, November 17, 2016.

¹⁰⁶ John R. Bolton, « The Reagan Democrats have returned to the Republicans – handing the party unprecedented power », *American Enterprise Institute*, November 10, 2016.

¹⁰⁷ Sari Horwitz, « Trump and his transition team push ahead, meeting with political allies », *The Washington Post*, November 20, 2016.

¹⁰⁸ Un militaire doit être en retraite depuis plus de 7 ans pour pouvoir être nommé Secrétaire à la défense, en vertu du principe de contrôle civil sur le Département.

¹⁰⁹ Le sénateur de l'Arkansas Tom Cotton, classé parmi les « faucons », est encore évoqué à cette date.

vré la critique de la dernière *Quadrennial Defense Review* de 2014 ;

- ➔ **Mike Wynne**, évoqué en partie 1, pourrait remplacer Bob Work comme **Deputy SECDEF** ;
- ➔ **Randy Forbes**, récemment battu au législative, est pressenti depuis un certain temps déjà pour remplacer Ray Mabus comme **Secrétaire à la Navy**. Il a été ces dernières années l'une des figures les plus emblématiques de la Chambre en matière de défense, assurant la présidence du *House Armed Service subcommittee for seapower and power projection* ;
- ➔ **Ty McCoy** pourrait (re)devenir le **Secrétaire à l'Air Force**, une administration qu'il connaît bien pour avoir été assistant (*Manpower et Reserve Affairs*) puis faisant fonction de SECAF sous l'administration Reagan ;
- ➔ Le moins expérimenté dans son poste pourrait donc être **Van Hipp** pressenti comme **Secrétaire à l'Army**. C'est l'un des responsables de l'American Defense International, une entreprise de lobbying¹¹⁰.

1.3. Les autres postes

Mike Pompeo, Représentant du Kansas, a été nommé à la tête de la **CIA**. Il s'est vertement opposé à la fermeture de Guantanamo et à l'arrêt du programme des interrogatoires. Il s'est en outre prononcé contre l'accord avec l'Iran. Pompeo a été enfin l'un des plus féroces opposants à Hillary Clinton sur l'affaire de Benghazi¹¹¹.

Le poste de **conseiller à la sécurité nationale** a été attribué, comme les observateurs l'attendaient, à **Michael Flynn**, qui ne pouvait pas être nommé à la tête du DoD, étant retraité du service actif depuis moins de sept ans. Le degré de certitude quant à la pérennité de cette

fonction est supérieur aux autres nominations mentionnées, lesquelles requièrent la confirmation du Congrès.

Finalement, il faut noter que le Vice-Président, **Michael Pence** semble destiné à jouer un rôle « *plus important qu'aucun autre... dans l'histoire* »¹¹², ce dont témoigne sa nomination à la tête de l'équipe de transition¹¹³. L'ancien Représentant de l'Indiana, Gouverneur de l'état depuis 2013, est un conservateur évangéliste, fervent soutien du renforcement de la puissance militaire, mais aussi des interventions menées depuis 2001¹¹⁴. Il fait aussi partie des « *Russian hawks* ».

¹¹⁰ Colin Clark, "Trump's DoD Lineup: SecDef Talent Or Mattis; DepSecDef Wynne; SecArmy Hipp; SecAF McCoy; SecNav Forbes", *Breaking Defense*, November 18, 2016

¹¹¹ Mark Mazzettinov, "Mike Pompeo, Sharp Critic of Hillary Clinton, Is Trump's Pick to Lead C.I.A.", *New York Times*, November 18, 2016.

¹¹² Shane Goldmacher, Alex Isenstadt, Glenn Thrush "Trump shakes up his power structure", *Politico*, November 11, 2016.

¹¹³ En tant que président du Sénat, il pourrait aussi jouer un rôle majeur pour faciliter les relations avec les parlementaires, notamment en raison de sa proximité avec M. McConnell.

¹¹⁴ Kelley Beaucar Vlahos, « The Veeps on War », *The American Conservative*, September 14, 2016.