

Etats-Unis : Défense et politique étrangère

JUILLET-AOUT-SEPTEMBRE 2013

Maya Kandel, IRSEM, chargée d'études Etats-Unis / Relation transatlantique

Sommaire

Armée de terre, doctrine, technologie.....	1
Pendant ce temps-là en Asie... ..	2
Le partage des informations entre Américains et leurs alliés.....	3
Réformes globales, COCOMs, Forces spéciales.....	3
Le Sénat et la ratification des traités.....	4
Président, Congrès, Pentagone	4
Sociétés militaires privées : la question du coût.....	5
Isolationnisme américain ?.....	5
FOCUS SUR LE DOSSIER EGYPTIEN	6

Armée de terre, doctrine, technologie

- [Sydney J. Freedberg Jr., "Wargame Predicts Army Loses High Tech Edge", *Breaking Defense*, Sept 20, 2013](#)

Article passionnant sur un *war game* organisé récemment par le US Army War College pour explorer l'avenir de la guerre à l'horizon 2030. Au-delà de la conclusion (l'avance technologique américaine risque de s'amenuiser et surtout de ne pas permettre de faire face à des forces trop supérieures en nombre), l'article offre surtout un éclairage informé sur les domaines à la pointe de l'innovation technologique dans les affaires militaires, avec notamment l'idée que dans certains cas les adversaires sont sans doute déjà en train de rattraper les Américains. Voir notamment les éléments sur le Hezbollah. Ou les domaines dans lesquels les Etats-Unis devraient conserver leur suprématie (dont la « biologie synthétique »). De nombreux liens fort utiles également pour ceux que le sujet intéresse.

- [Sydney J. Freedberg Jr., "After '10 Years Of Abject Failure,' Army, SOCOM, Marine Leaders Focus On 'Strategic Landpower'", *Breaking Defense*, Aug 27, 2013](#)

Le concept de *Strategic landpower* est-il « seulement » la réponse conceptuelle de l'Army, des Marines et de SOCOM (forces spéciales) au pivot vers l'Asie et à la « concurrence » du *Air Sea Battle* de la Navy et de l'Air Force (dans le contexte budgétaire serré de la séquestration) ? En réalité le concept va au-delà de la seule contre-attaque de services inquiets pour leurs budgets respectifs, même si les personnes interrogées dans l'article reconnaissent que « il y a de cela ». Mais le concept de « *strategic landpower* » est surtout, selon l'auteur, une réponse de l'armée de terre qui cherche à démontrer sa pertinence face aux menaces terroristes et hybrides. Pour un général cité dans l'article, il s'agit d'un approfondissement de la COIN pour tirer le bilan de « dix ans d'échec désastreux » (« abjectes » en anglais). En mettant l'accent sur le « facteur humain », les terriens semblent surtout faire une évolution globale vers ce qui caractérisait surtout les forces spéciales : connaissance plus poussée par région, maîtrise des langues et cultures – bref, une version affinée de la notion d'empreinte légère (*light footprint*), en version moins « allégée ». C'est donc un processus en cours, qui traduit la réflexion de l'Army sur son avenir et son devenir pour rester pertinente, alors que la dernière directive stratégique de défense (2012) annonce la fin des grandes opérations terrestres et que le Congrès et la séquestration imposent 50 milliards de dollars de coupe annuelle pendant encore 9 ans.

Pendant ce temps-là en Asie...

- [Elizabeth Economy, "Blink and You Will Miss It: Obama's Quiet Pivot Progress", *CFR*, Sept 5, 2013](#)

Pendant ce temps-là en Asie, le pivot continue. Alors que le monde est focalisé sur le Moyen-Orient avec les dossiers syrien et iranien, et que certains en ont hâtivement déduit que le pivot est mort, en réalité la diplomatie (classique et militaire) américaine est très active en Asie. D'ailleurs, on notera que Hagel était peu présent sur la Syrie parce qu'il était justement occupé en Asie (visites aux Philippines, Indonésie, Malaisie, Brunei) à approfondir les partenariats existants avec Washington, et à signer de nouveaux accords de coopération militaire (pour ne pas dire accords de défense). Ce sont justement ces quatre pays qu'Obama doit visiter en octobre prochain, comme vient de le confirmer la Maison Blanche. Aux Philippines en particulier, la visite devrait donner lieu à la signature d'un nouvel accord-cadre (*Framework Agreement*, terme neutre – la Chine à l'esprit), réglant des points liés non seulement à la formation et l'entraînement, mais aussi au stationnement de troupes américaines dans le pays – même s'il n'est pas question de « base », terme et concept daté guerre froide et qui rappelle de mauvais souvenirs dans la relation entre les deux pays. En Indonésie aussi, les liens se resserrent comme l'a montré la vente récente d'hélicoptères Apache, plus grosse vente depuis que les restrictions ont été levées. Bref, malgré l'actualité du Moyen-Orient, le pivot continue en Asie.

Le partage des informations entre Américains et leurs alliés

- [Sydney J. Freedberg Jr., No More NOFORN: Hill Needs To Help Troops Work With Allies, Breaking Defense, Sept. 19, 2013](#)

Cet article est intéressant car il porte sur un problème fréquemment évoqué par les militaires américains : l'impossibilité de partager certains documents entre Américains et alliés, alors même qu'ils combattent ensemble dans de larges coalitions de plus en plus souvent depuis la fin de la Guerre froide. L'article porte ici sur la classification « NOFORN » qui interdit certains documents « y compris aux alliés les plus proches des US, Australie, Grande-Bretagne, France et Allemagne ». Or il s'agit d'une disposition inscrite dans des lois que seul le Congrès peut amender le cas échéant. Le problème est bien sûr encore plus aigu pour les alliés non « *five eyes* » (US/Canada/GB/Australie/NZ, accord qui exclut la France et problème récurrent en Afghanistan notamment mais aussi en Libye dernièrement).

Réformes globales, COCOMs, Forces spéciales

- [Paul McLeary, "Lawmakers Skeptical of Global Spec Ops Plan", Defense News, Aug. 10, 2013](#)

Cet article donne des détails sur le projet de l'amiral McRaven de créer un cadre formel pour une véritable alliance entre forces spéciales américaines et alliées pour promouvoir le partage du renseignement, les entraînements communs voire de plus en plus les actions conjointes. La crainte au Congrès et ailleurs est que cela ne conduise à la création d'une nouvelle structure de commandement global (à l'image des commandements militaires régionaux mais cette fois à l'échelle du globe et sous contrôle du commandant des forces spéciales soit SOCOM – ce qui, on s'en doute, heurte également un certain nombre de susceptibilités parmi les commandants régionaux). Pour McRaven, cette réforme est pourtant nécessaire car elle est l'avenir de la guerre au 21^e siècle : construire un réseau global pour vaincre des ennemis qui fonctionnent également en réseau (McRaven : “ *We have to build a network to defeat the enemy network.*”

Problème : dans le contexte actuel de contraction budgétaire et de coupes sur la défense, les projets de croissance de SOCOM (commandement des forces spéciales) inquiètent les autres commandants régionaux d'autant que les forces de SOCOM sont déjà passées à 66 000 et bientôt 72 000, soit un plus que doublement en 10 ans. On rappellera également la décision de février 2013 de Panetta (à la demande de McRaven) de faire passer les forces spéciales de théâtre sous la tutelle de SOCOM alors que jusque-là elles étaient sous l'ordre des commandants régionaux.

- [Marcus Weisgerber, "DoD Weighs Major COCOM Realignment", Defense News, Aug 11, 2013](#)

Toujours dans le cadre de la séquestration, le DoD envisagerait une réorganisation majeure des commandements militaires régionaux. Principaux concernés, NORTHCOM et SOUTHCOM qui pourraient être regroupés dans un unique commandement américain ; PACOM qui devrait inclure pour des raisons assez logiques le Pakistan et l'Afghanistan ; enfin AFRICOM, sur lequel le questionnement se poursuit – mais là les analyses et propos rapportés sont divergents. D'un côté certains envisageraient un retour à la situation qui prévalait avant la création d'AFRICOM, avec l'Afrique repassant dans le giron d'EUCOM – il y a une certaine logique en cas de coopération

approfondie avec les Européens sur l’Afrique. Mais d’autres insistent sur la nécessité, renforcée par les événements récents (opération libyenne, aide à la France sur le Mali, développements en Afrique), de maintenir et développer un commandement autonome pour l’Afrique. Autre évolution possible, sémantique cette fois, qui enlèverait « combattant » du titre pour appuyer sur les aspects plus politiques que guerriers des attributions de ces commandements.

Le Sénat et la ratification des traités

- [David Kaye, “U.S. Foreign Policy Without Treaties—or the Senate”, *Foreign Affairs*, Sept/Oct 2013](#)

Excellent article dont le point de départ est l’impossibilité récurrente de faire ratifier par le Sénat (deux-tiers des voix nécessaires) les traités signés par le président des Etats-Unis. L’auteur relève le paradoxe de la situation à l’heure où Washington, face au déclin relatif de la puissance américaine, insiste sur la nécessité de défendre le système international existant et ses normes garanties par des traités internationaux. Le problème vient, pour changer, d’un secteur croissant du parti républicain qui voit dans tout traité (y compris quand il s’agit des droits des handicapés et que les termes ont été calqués sur une loi américaine – cf. décembre 2012) une atteinte à la souveraineté du pays. Face à ce « rejectionnisme » tout azimut, les présidents américains depuis Clinton ont développé une forme de multilatéralisme discret ou furtif (*stealth multilateralism*) qui consiste pour les Etats-Unis à observer des traités non ratifiés (cf. droit de la mer) ou à participer aux instances multilatérales concernées par un traité même lorsque celui-ci n’a pas été ratifié. L’auteur donne l’exemple de la CPI avec laquelle les Etats-Unis d’Obama collaborent étroitement bien que le traité n’ait pas été ratifié (et que les chances qu’il le soit sont à peu près nulles). Problème : si à court terme cette solution contente tout le monde, elle est risquée à long terme car elle met Washington à l’écart de l’élaboration de futures normes et atteinte à leur crédibilité. Un excellent article qui fourmille d’exemples approfondis.

Président, Congrès, Pentagone

- [Sam Tanenhaus, “The Hands-Tied Presidency”, *The New York Times*, Sept 7, 2013](#)

Article portant sur la question de la répartition des pouvoirs entre Congrès et président (l’un de mes sujets favoris...), écrit au moment de la crise syrienne – mais dont l’analyse est contestable : l’auteur affirme qu’Obama a pris ses fonctions à un moment où la présidence a cédé beaucoup de pouvoir au Congrès. Mais le poids du Congrès dans le processus politique américain n’a rien de nouveau. Et depuis 2001 et la guerre contre le terrorisme, on assiste plutôt au retour d’une présidence impériale avec la concentration de nombreuses décisions au sein-même de la Maison Blanche, sans parler de l’importance des procédures secrètes et des programmes classifiés.

Certes Clinton a dû, on l’oublie trop souvent, faire face à un Congrès républicain particulièrement décidé à lui mettre des bâtons dans les roues, puisqu’au-delà des psychodrames budgétaires (déjà – cf. *shutdown* en 1995 et 1996), le Congrès de 1998 avait engagé la procédure de destitution (*impeachment*) – destitution de Clinton votée par la Chambre en 1998 (la Chambre vote la mise en accusation dans la procédure d’*impeachment*), rejetée par le Sénat (qui vote le verdict dans la procédure et a sauvé Clinton). Certes, Bush fils a dû renoncer à plusieurs projets-phares face à l’opposition du Congrès (Sécurité sociale, immigration). Mais il faut aussi se souvenir qu’au début des années 2000 on parlait de la fin de la présidence impériale et du retour du Congrès – jusqu’au 11

septembre 2001 qui a permis à l'administration Bush de reprendre la main, alors même que le Sénat était démocrate jusqu'aux élections de novembre 2002. Et Bush père par exemple avait pu travailler avec un Congrès démocrate, tout comme Reagan. L'obstruction actuelle et les difficultés d'Obama sont avant tout liées à l'attitude d'une fraction (majoritaire dans le groupe républicain de la Chambre) du GOP dont la motivation première voire unique est de lui mettre des bâtons dans les roues. Cette attitude est liée au système de sélection des candidats, particulièrement à la Chambre (et donc des élus), c'est-à-dire au système des primaires – mais c'est un autre sujet.

Pour ceux qui s'intéressent à la question des pouvoirs de guerre aux Etats-Unis et au rapport Présidence/Congrès sur ce point, voici une courte note du 5 septembre sur « [Obama, le Congrès et la Syrie](#) ». Et pour approfondir, un excellent article de Harold Koh, qui compare notamment les cas libyen et syrien : [Syria and the Law of Humanitarian Intervention](#).

- [Thom Shanker, "Pentagon in Back Seat as Kerry Leads Charge", *The New York Times*, Sept 13, 2013](#)

Si la crise syrienne a démontré au moins une chose clairement, c'est à quel point la relation entre Obama et le Pentagone a évolué en cinq ans de pouvoir. Echaudé par les mésaventures de 2009 sur l'Afghanistan, où il s'était vu forcer la main par plusieurs généraux (Petraeus et McChrystal en tête), le président démocrate a su reprendre la main et battre en brèche le rôle très en pointe du Pentagone sous Rumsfeld. Obama et Hagel semblent être tout à fait sur la même longueur d'onde pour revenir à un rôle plus traditionnel du DoD – les grandes orientations se décidant à la Maison Blanche.

Sociétés militaires privées : la question du coût

- [David Isenberg, "Are Private Contractors Really Cheaper?", *TIME*, July 23, 2013](#)

Article très intéressant qui compare les coûts relatifs pour un pays entre l'emploi de son armée et l'utilisation de sociétés militaires privées. Beaucoup de données très précises, à partir d'un mémoire publié par la Naval Postgraduate School de Monterey : *"Outsourcing Wars: Comparing Risk, Benefits and Motivation of Contractors and Military Personnel in Iraq and Afghanistan"* (lien au mémoire dans l'article).

Isolationnisme américain ?

- [Pew Study, "American International Engagement on the Rocks", July 2013](#)

Etude du Pew Research Center sur la montée du sentiment isolationniste aux Etats-Unis, où il serait au plus fort depuis plus d'un demi-siècle. L'étude précise notamment les seules périodes comparables de l'histoire récente américaine : post-Vietnam en 1974 ; et la fin de la guerre froide, période « sans ennemi » (1992). En parallèle, le centre constate également l'augmentation constante de la part des Américains qui souhaitent voir le président se concentrer sur les affaires intérieures : cette part est passer de 35% en 2007, à 83% aujourd'hui.

FOCUS SUR LE DOSSIER EGYPTIEN

Enfin pour terminer, je vous propose une sélection d'article (liens intégrés, cliquer sur titre) pour revenir sur un dossier majeur de politique étrangère éclipsé ces derniers temps par les dossiers syrien et iranien : l'aide à l'Égypte. C'est un dossier qui devrait ressurgir, car comme le montre le dernier papier de la Brookings sur le sujet (voir ci-dessous), nombreux sont ceux qui plaident aux Etats-Unis pour une remise à plat de la relation Washington-Le Caire, et une remise en question de la « mythologie de Camp David ».

Il s'agit d'un drame en plusieurs actes, commencé en janvier 2011, et bouleversé par le coup de théâtre du 30 juin dernier avec la reprise en main du pays par les militaires égyptiens et l'éviction des Frères Musulmans :

Aux Etats-Unis, le débat est extrêmement compliqué voire confus, et brouille les repères et les camps habituels de politique étrangère. Plusieurs traits marquants tout de même (voir [Taking sides: Inside the Egypt debate](#)) :

- Absence de consensus y compris dans l'establishment (voir les éditos opposés du *Washington Post* et du *New York Times* par exemple) ;
- Hors de tout autre principe directeur, nombreux sont ceux qui sont contents « d'être débarrassés des Frères Musulmans » ;
- Les puristes pro-démocratie regroupent à la fois Démocrates (Leahy) et Républicains (McCain), mais certains (... McCain) ont fini par rejoindre les réalistes notamment en raison de la problématique aide/Camp David/ Israël ;
- Un camp croissant de Républicains investissant le champ de la politique étrangère bien que totalement ignorants, mais capitalisant sur toute opposition à Obama (Bachmann, Cruz) ;
- Les isolationnistes derrière Rand Paul mais dont l'amendement pour suspendre l'aide subira un échec cinglant au Sénat fin juillet.

Problème pour l'administration Obama : la relation US/Egypte est depuis longtemps sur pilote automatique concernant les 1,3 milliards de dollars d'aide militaire (et 250 millions en assistance économique). MAIS, les médias l'ont tous souligné au début de l'été ([U.S. choices on Egypt: a rock or a hard place](#)), l'aide américaine est régie par la loi sur l'aide extérieure (*Foreign Assistance Act*) dont une disposition précise la suspension automatique de toute assistance à un gouvernement issu d'un coup d'Etat ; dans ce cas, seul un vote du Congrès (ou l'élection d'un nouveau gouvernement comme au Mali) peut permettre de rétablir l'aide.

D'où la « décision » de l'administration Obama de rester dans le flou quant à la qualification des événements égyptiens de juin 2013, décision qui a été précédée d'un débat long et mouvementé à la Maison Blanche et entre les différentes agences, débat dans lequel les juristes gouvernementaux ont été étroitement impliqués. Plusieurs conseillers (dont les plus jeunes du NSC, comme souvent) voulaient qualifier de coup d'Etat et suspendre l'aide, mais la *realpolitik* l'a emporté, l'argument décisif étant celui de l'aide comme seul levier d'influence restant à la disposition de Washington. Selon cet article ([White House's Egypt Debate Heralds Shift](#)), Kerry, Hagel et Susan Rice étaient tous favorables au maintien de l'aide afin de conserver un moyen d'influence sur les généraux égyptiens.

Après avoir beaucoup protesté et critiqué, le Congrès – en l'occurrence le Sénat – a rejeté un amendement proposé par le Sénateur Rand Paul visant à suspendre l'aide américaine à l'Égypte jusqu'à la tenue de nouvelles élections, par un vote massif de 86 voix contre l'amendement, 13 pour. Le vote a donné lieu à des volte-face notables, comme celles du sénateur McCain qui après avoir

défendu la suspension de l'aide pour cause de coup d'Etat contre un régime démocratiquement élu (McCain avait d'ailleurs rencontré les Frères Musulmans égyptiens à plusieurs reprises), a voté contre la suspension de l'aide qui aurait été selon lui « une terrible erreur » ([Rand Slams Congress for Funding Egypt's Generals: 'How Does Your Conscience Feel Now?'](#) et [Egypt's Rulers Have a New Friend in DC: The Israel Lobby](#)).

Et c'est ainsi que le 15 août Obama, depuis sa villégiature de Martha's Vineyard, a prononcé une allocution sur l'Egypte de 800 mots sans jamais utiliser les mots « coup » et « aide ». Tout juste a-t-il suspendu un exercice militaire conjoint qui n'avait de toute façon pas eu lieu depuis 2009 ([Obama Keeps Cash to Egypt Flowing, Despite The Military Crackdown](#)).

Les commentateurs américains notent tout de même la perte d'influence notoire de Washington, en particulier du Pentagone (malgré le maintien des 1,3 milliards d'aide annuelle), alors même que Hagel et le général al-Sissi se sont parlés quotidiennement au téléphone pendant tout le mois de juillet ([The Pentagon Has Lost Its Leverage with Egypt. Now What?](#)). Selon les mots du porte-parole du DoD, « nous observons pour voir ce qui va se passer ». Autre paramètre essentiel, la majeure partie de l'aide militaire américaine à l'Egypte revient en fait aux Etats-Unis via les contrats d'armements avec l'Egypte (d'où l'autre risque en cas de suspension de l'aide, risque pour l'emploi aux Etats-Unis ; l'exemple des chars Abrams est particulièrement éloquent, puisque l'armée de terre américaine n'en veut plus, mais que de nombreux emplois américains sont menacés en cas de non-commande par l'Egypte et donc de fermeture des chaînes industrielles : [U.S.-Egypt military relationship built to last](#)).

Les responsables Egypte ou Moyen-Orient ayant quitté l'administration Obama ne se sont pas privés en revanche pour critiquer la décision présidentielle – qui pourrait être seulement transitoire ([Former Obama Admin Officials Turn on U.S. Egypt Policy](#)). Et on notera que ce point de vue semble également être celui de l'opinion américaine – dans la mesure où elle s'intéresse au dossier : la majorité des Américains est pour la suppression de l'aide américaine à l'Egypte ([Public Backs Cutoff of Military Aid to Egypt](#)).

Un récent rapport de la *Brookings* ([A Coup too Far: The Case for Reordering U.S. Priorities in Egypt](#)) plaide donc pour une remise à plat de la relation entre Washington et Le Caire qui dépasse la « mythologie de Camp David » et en particulier le dogme de « l'aide contre Camp David », que les généraux égyptiens n'ont pas vraiment intérêt à remettre en question de toute façon.

Et bien sûr vous pouvez toujours suivre mon compte Twitter ([@mayakandel](#)) de veille sur les Etats-Unis (politique étrangère, défense, Congrès).

Sur le mois de septembre, vous y retrouverez notamment de nombreux liens au jour le jour sur la gestion à Washington du dossier syrien (pas besoin de compte Twitter pour consulter).