

Geopolitiek kader – Contexte géopolitique

Reconstruction de la diplomatie américaine après quatre années de présidence Trump : la lune de miel sera courte

Georges FRANCHOMME



Le général de brigade aviateur Georges FRANCHOMME a commencé sa carrière comme pilote de chasse et a exercé toutes les fonctions de commandement jusqu'à celle de commandant de base.

Il est depuis le 1er août 2017 attaché de défense auprès de l'ambassade de Belgique à Washington DC, États-Unis. Il y est le représentant du ministère et des autorités de la Défense auprès de nos homologues américains et canadiens.

L'attaché de défense et un ancien combattant de la bataille des Ardennes. Arlington, 25 janvier 2021

Op de avond van 6 januari 2021, op prime time, keek heel Europa met verbijstering toe hoe de aanhangers van Donald Trump het Capitool bestormden om te voorkomen dat de uitslag van de presidentsverkiezingen zou worden vastgelegd. De tragische afloop: vijf doden, kantoren geplunderd, verkozenen geëvacueerd of urenlang opgesloten, en bovenal een schokkende gebeurtenis waarvan niemand had gedacht dat ze ooit de machtigste democratie ter wereld zou treffen. Na lange, kwellende uren van wachten en politie- en militaire versterkingen die het toneel overnamen, hervatten het Huis van Afgevaardigden en de Senaat hun zittingen en erkennen ze officieel dat kandidaat Biden een meerderheid van het kiescollege heeft gewonnen en de 46ste president van de Verenigde Staten zal worden.

Joe Biden, 78 ans, 44 années d'expérience au pouvoir législatif, puis à l'exécutif, est le président américain qui possède la plus grande expertise en matière d'affaires étrangères depuis George H. Bush. Il est convaincu de l'importance de la relation transatlantique pour son pays, se distinguant ainsi nettement de son prédécesseur. Pour l'Europe, ne pas profiter de cette nouvelle donne pourrait se révéler être une erreur stratégique. Les pièges sont nombreux pour les Européens : dogmatisme poussé à l'extrême, dissensions internes, manque d'ambition, manque de moyens. L'Allemagne et la France semblent être sur la même longueur d'onde pour faire en sorte que l'Europe de la défense passe enfin le cap de la déclaration d'intention, mais les moyens nécessaires pour y arriver seront-ils disponibles en sortie de crise sanitaire, de crise économique ou après les élections à venir ? Le présent article n'a pas pour ambition de répondre à cette question, mais propose de contextualiser le pourquoi et le comment de la politique de sécurité et de défense américaine. Un temps éloignés, voire séparés, nos deux continents ont désormais l'occasion de reconstruire une meilleure relation au sein de l'Alliance transatlantique.

Après quatre années de « trumpisme », où en sont les États-Unis et dans quelle direction vont-ils ?

Le monde a changé en quatre ans et l'absence des États-Unis dans les initiatives multilatérales a créé ce que certains ont appelé un vide, d'autres une situation anarchique. Cette présidence à contresens a eu un double effet: premièrement, les alliés des États-Unis se sont rendu compte que ce pays clef pouvait produire des chefs d'état « hors normes », capables de remettre en cause des accords âprement négociés, à tel point que ces alliés se demandent déjà qui sera élu à leur tête en 2024. Deuxièmement, elle a bénéficié aux régimes autoritaires, qui n'ont pas manqué de profiter de cette absence. La situation est à ce point délicate que des voix se font entendre pour dénoncer la légitimité des États-Unis à organiser le sommet pour la démocratie, pourtant très cher à Joe Biden. On pourrait malgré tout, en passant outre les déclarations souvent outrancières de l'ex-locataire de la Maison Blanche, relever certaines contributions positives de sa part : les rotations de troupes américaines sur le flanc est-européen de l'OTAN, l'augmentation par les alliés des dépenses en matière de défense, les accords d'Abraham ou encore la liberté de navigation en mer de Chine. Toutefois, ces contributions positives n'occultent pas les chantiers encore ouverts (lutte contre le terrorisme au Moyen-Orient, au Sahel et

en Afghanistan) ou le fait que l'influence des régimes autoritaires se manifeste aux quatre coins du monde de manière plus prononcée. Notons que le budget de l'armée américaine en valeur absolue a atteint des records sur les quatre dernières années. Pour être complet au niveau politico-militaire, le retrait du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (INF), du Plan d'action global commun (PAGC, ou JCPoA) et du traité Ciel ouvert (OST) tout comme le retard de la prise de décision sur la prolongation du nouveau Traité de réduction des armes stratégiques¹ (New START) sont autant de dossiers à mettre au passif de l'administration sortante.



Les partisans de Trump à l'assaut du Capitole, 6 janvier 2021

Le bilan dans la zone d'intérêt européenne, qu'il soit attribuable en tout ou en partie à la seule posture de Trump, n'est pas rose. L'apogée des frustrations des dirigeants alliés des États-Unis a été atteint lors de l'interview donnée au journal *The Economist* par

¹ Les négociations sur sa prolongation étaient globalement dans l'impasse durant toute la présidence de Donald Trump. Cependant, dès l'entrée de Joe Biden à la Maison Blanche, les USA ont validé une prolongation de cinq ans du traité New START

Emmanuel Macron et son fameux « l'OTAN est en état de mort cérébrale ». Un parfum de crise de régime régnait donc au sein de l'OTAN fin 2019. Le rapport « OTAN 2030, unis pour une nouvelle ère » est la réponse proposée par un groupe d'experts, mandaté à la suite du sommet de Londres par le secrétaire général de l'Alliance pour redéfinir le rôle politique de l'OTAN. À l'heure d'écrire le présent article, la première réunion formelle pour en examiner les recommandations n'a pas encore eu lieu.

Le président Biden, on l'a dit, est un « transatlantiste » convaincu. A la tête de l'exécutif depuis le 20 janvier 2021, il a chargé une équipe constituée d'Anthony Blinken, Jake Sullivan et Lloyd Austin de s'occuper de la sécurité du pays. Pourquoi ces choix? Anthony Blinken, secrétaire d'état de la nouvelle administration, a des années d'expérience en tant que conseiller de Biden dans ses précédentes fonctions. Ce n'est pas un hasard si ce dernier a donné son premier discours² de politique étrangère depuis le Département d'État (le ministère des Affaires étrangères américain). Blinken sera chargé de redonner confiance en la diplomatie américaine à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et du pays. Jake Sullivan est le conseiller en sécurité nationale du président Biden. Il a servi sous Obama au Département d'État. Pour sa nouvelle fonction, il s'est déclaré principalement devoir « juger toute question de politique internationale sous l'angle de l'impact qu'elle aurait sur la vie des familles américaines, en espérant en rendre le sort meilleur, plus sûr et plus facile ». En désignant³ comme secrétaire à la Défense un ami proche, le général à la retraite Lloyd Austin, le président Biden pourra non seulement bénéficier de la grande expertise de celui-ci, mais aura en outre la garantie de voir diminuer la prépondérance des avis militaires dans les aspects politiques de la sécurité. Les premières priorités confiées par le président à Austin sont la politique du personnel, la diversité et l'abolition de toute discrimination au sein du Department of Defense (DoD).

On entrevoit donc que le président Biden, tout en misant sur cette équipe pour gérer les priorités, a l'intention d'importer une partie de son agenda domestique dans la politique étrangère des États-Unis. C'est compréhensible, car Biden va d'abord se focaliser sur une crise sanitaire sans précédent. Le reste de son temps devra se partager entre la crise économique, l'apaisement des tensions raciales et policières, l'amélioration du système de soins de santé et un revirement massif de la politique en matière d'environnement.

² Remarks by President Biden on America's Place in the World | The White House

³ Joe Biden: Why I Chose Lloyd Austin as Secretary of Defense - The Atlantic

L'infrastructure et l'immigration sont aussi à l'agenda. Le meilleur résumé de la situation dans laquelle se trouve le nouveau président américain à l'aube de son mandat a été formulé le jour de son inauguration par Rahm Emanuel, chef de cabinet sous Obama : « Lincoln avait à gérer la guerre civile, Wilson la grippe espagnole, Roosevelt la grande dépression, Kennedy la guerre froide et Johnson les révoltes civiles et raciales. Biden a à gérer tout ce qui précède ». Après les appels téléphoniques d'usage pour savourer sa victoire avec certains dirigeants et mettre les autres devant leurs responsabilités, il va laisser l'équipe qu'il a mise en place – et à laquelle il accorde sa totale confiance – gérer l'ensemble des aspects de sa politique étrangère.

Reconstruire les liens, une analyse de quelques futurs chantiers

Les messages de félicitations sont venus de l'Europe entière après l'élection présidentielle, Union européenne en tête. Des messages positifs sur le renouveau de l'alliance ont été émis de part et d'autre de l'Atlantique (sur les thèmes du « mieux reconstruire » et du « nouveau départ »). Cependant, on observe que la première phase, à savoir la reconstruction d'une relation profonde fondée sur un dialogue plus intense, doit dépasser une certaine méfiance : la construction d'un gazoduc entre la Russie et l'Allemagne (*Nord Stream II*), perçue comme un renforcement de la dépendance énergétique des Européens vis-à-vis de la Russie, n'est pas du tout du goût de Biden. De même, Sullivan a immédiatement réagi par Twitter à la signature de l'accord commercial entre l'UE et la Chine.

Malgré les dissensions et les doutes, la Commission et le Haut Représentant de l'UE ont présenté leur nouveau programme transatlantique tourné vers l'avenir : ils y mettent en avant leurs priorités (lutte contre la pandémie, climat, technologies, commerce, normes, sécurité et démocratie) et, à cette occasion, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a appelé à adopter « un nouveau programme transatlantique adapté au paysage mondial d'aujourd'hui [reposant] sur des valeurs et une histoire communes, mais aussi sur des intérêts partagés ». Le président américain a répondu à l'appel⁴ : « Ces deux dernières semaines, j'ai parlé aux chefs d'États de nos plus proches

⁴ Remarks by President Biden on America's Place in the World | The White House

[pays] amis [...] pour réengager la coopération et reconstruire le muscle des alliances démocratiques, atrophié ces dernières années par négligence et, j'oserais dire, abus ». Les violons réaccordés, prenons le temps d'analyser certains chantiers touchant aux intérêts des États-Unis et de l'Europe.



Biden, Merckel et Macron lors de la Munich Security Conference, 19 février 2021

Le premier chantier concerne l'avenir de la coalition en Afghanistan. Le statu quo des pourparlers à Doha et les poussées de violence dans le pays laissent à penser qu'une prolongation de la présence de la coalition est nécessaire, mais des voix tant internes qu'externes à l'administration Biden soulignent que le retrait définitif des troupes américaines est une opportunité à saisir. Un tel retrait dans les circonstances actuelles semble cependant peu réaliste. Une évaluation plus profonde de la situation exacte au niveau de la menace terroriste (Al Qaeda, État islamique) résiduelle, assortie d'une négociation avec les talibans pour prolonger la mission de six mois est une piste. Ce n'est pas un dossier idéal pour la reconstruction de l'Alliance. Une proposition pourrait

être une plus grande prise de responsabilité de l'OTAN et une diminution relative de la présence américaine sur le terrain, sauf les *enablers* (moyens de support direct dont seuls les Américains disposent). Dans tous les cas, la réaction des talibans, tout comme celle des puissances régionales voisines, devra être tenue à l'œil.

Le ministre iranien des Affaires étrangères, conscient de l'opportunité qu'offre un changement d'administration américaine, a lancé sa proposition fin janvier⁵: « Rejoignez le JCPoA sans en changer les termes et laissez-nous régler les problèmes régionaux par un dialogue, sans patronage, entre pays du Golfe. » Tel est son message. On devine que cette position de départ est inacceptable pour les États-Unis et leurs alliés régionaux.

Par contre, une prise en charge plus importante par l'Europe du processus de retour de l'Iran aux termes du JCPoA, assortie d'un rôle de médiateur dans un dialogue régional sur le désarmement et les influences néfastes est une opportunité pour l'Europe. Il faudrait un accord avec les États-Unis sur certaines garanties vis-à-vis de ses alliés stratégiques, ce qui permettrait à l'Europe de prendre plus d'ampleur dans cette région⁶. La position des États-Unis sur ce dossier rejoint quasiment celle de l'Europe. C'est encore sur la vision à long terme et la détermination des intérêts géopolitiques que certaines différences demeurent. Il y a lieu de suivre les efforts de consultation et de coordination en la matière. Ce dossier est lié en premier lieu à la non-prolifération mais également à la lutte contre le terrorisme dans la région (*Counter ISIS*), la mission OTAN en Irak (NMI) et la révision de la posture américaine par rapport aux acteurs régionaux, mais on devine qu'un effort européen supplémentaire, dans les mêmes conditions de soutien américain, devra avoir lieu.

Un accord global sur le Sahel est très proche : la lutte militaire contre le terrorisme et l'encadrement des forces locales resteraient dans les mains des Européens, qui continueraient de bénéficier du soutien stratégique américain. Un accord d'action commune États-Unis/Europe dans les domaines nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations locales est évidemment primordial. On entend de part et d'autre de l'Atlantique des voix se lever pour demander à l'Europe d'élargir son intervention vers la Libye. Une telle option exigerait un effort militaire considérable.

⁵ Iranian Foreign Minister Javad Zarif Urges America to Return to the Nuclear Deal It Abandoned | Foreign Affairs

⁶ Pour un développement de cette option, lisez: https://carnegieendowment.org/files/Adebahr-EU-Iran.pdf

Sur la Chine, le président Biden veut d'abord rassembler autour de lui la plus grande coalition de forces démocratiques pour pouvoir arriver à contraindre la Chine à rentrer dans des accords multinationaux, en priorité sur le climat, ensuite sur les relations économiques et enfin en matière de sécurité. L'objectif est de constituer des alliances afin d'arriver en position de force pour négocier face à Pékin. Biden parle de compétition, pas de conflit, et met l'enjeu au niveau du rayonnement du type de régime (autoritaire ou démocratique) aux yeux de la population mondiale. Pour l'administration Biden, la consolidation de la relation transatlantique passe entre autres par la reconnaissance de l'importance de la Chine sur l'échiquier géopolitique pour les États-Unis et leurs alliés. Il semble y avoir un accord bipartite USA-UE sur la marche à suivre, mais la future stratégie de sécurité nationale américaine (à paraître fin 2021) ne manquera pas d'apporter certaines nuances. La nouvelle administration américaine laisse déjà entrevoir une volonté de continuer le travail de dénonciation des infiltrations chinoises dans l'infrastructure stratégique européenne, de travailler ensemble sur de vrais projets technologiques, de faire un relevé complet de l'instrumentalisation des étudiants chinois à l'étranger de la part du régime de Xi Jinping, d'avoir une politique commune sur les droits intellectuels et de dénoncer toute infraction aux règles du libre-échange. La dénonciation sans équivoque des violations des droits de l'homme et autres pratiques du régime chinois est déjà de mise. Au-delà du positionnement politique, l'inscription de la Chine à l'agenda de l'OTAN exigera plus d'implication de la part de l'Europe dans les nouveaux domaines que sont le cyber et l'espace, sans oublier l'infrastructure stratégique.

Il semble y avoir accord sur les actions à prendre dans un premier temps envers la Russie. Biden, contrairement à Trump, a dénoncé ouvertement et sans équivoque tous les agissements du régime de Poutine. Le discours est différent sur la vision à long terme entre Américains et Européens. La nécessité pour les Européens de continuer le dialogue en dehors d'un cadre fixé par les États-Unis ne plaisait pas à l'administration précédente. La différence radicale de point de vue sur le dossier *Nord Stream II* entre l'Europe et les États-Unis a déjà été mentionnée. Il est donc clair qu'il y a, comme pour le dossier chinois, un mélange de convergences et de divergences de vues qui doivent être expliquées et comprises, à défaut d'être aplanies.

Il y a une myriade de dossiers à revoir (commerce, droits de douane, technologie, respect de la vie privée, contrôle de l'armement, pour n'en citer que quelques-uns), mais en en détaillant quelques-uns, nous avons pu identifier un certain nombre de

domaines requérant une plus grande autonomie stratégique européenne, souvent avec des implications pour la politique européenne de sécurité et de défense⁷.

Où en est la défense américaine et vers où va-t-elle?

Kathleen Hicks a confirmé, lors des auditions pour sa nomination au poste de secrétaire adjoint à la Défense, que certaines priorités budgétaires seraient revues. En raison du manque de collaboration de l'équipe précédente, les premiers chiffres du budget de défense US 2022 ne seront pas disponibles avant avril 2021. Néanmoins, une chose est sûre : il restera le plus gros budget de défense⁸ de la planète avec 746 milliards de dollars, contre 228 pour la Chine et 45 pour la Russie (la zone Europe – Royaume-Uni, Suisse et Norvège inclus – est à 290). Le budget chinois a enregistré une croissance de 28,4 % de 2015 à 2020 et devrait atteindre 400 milliards de dollars en 2030 (sur la même période, les budgets américain et russe accuseraient un léger déclin, alors que la zone Europe serait en légère hausse). Connaissant le triste « avantage » que les régimes totalitaires ont sur les pays démocratiques dans la composition de ces budgets, comparer les chiffres bruts n'a pas de sens. La tendance de cette nouvelle décennie explique cependant l'intérêt qu'ont les États-Unis à resserrer les liens avec leurs alliés de la région indo-pacifique tout en renforçant ceux au sein de l'OTAN. Il convient de souligner également les priorités de la défense américaine :

• Les forces nucléaires (la triade⁹ est en plein effort de modernisation, effort qui est évalué à 6 % du budget annuel total pour atteindre ses objectifs en 2035).

⁷ L'autonomie stratégique européenne et ses enjeux sont très clairement analysés dans le rapport de l'institut Clingendael : *Report European Strategic Autonomy December 2020.pdf (clingendael.org)*

⁸ Données provenant du rapport annuel Janes sur les budgets de défense: https://i.janes.com/defence-budgets-webinar-view?submissionGuid=adbcff74-ba02-455c-97ff-76a68acfb6b9

⁹ La triade nucléaire représente les trois vecteurs, c'est-à-dire les trois moyens différents de lancer une arme nucléaire : aérien, terrestre et maritime.

- L'espace et le *cyber* comme domaines militaires (créée en 2019, la *Space Force* compte actuellement 6500 gardiens et dispose de centres de commandement, d'entraînement et de doctrine. Le budget du *cyber* a connu une croissance de 12 % sur les huit dernières années).
- C4 ISR¹⁰ (le JADC2¹¹ est encore en phase de développement, mais les premières applications existent déjà dans les centres de commandement pour la prise de décision).
- Défense antimissile (principalement pour protéger le continent américain, mais aussi certains intérêts ailleurs. Les systèmes sont en cours de livraison).
- Létalité interarmées dans les environnements contestés (les premiers bataillons d'artillerie à munitions hypersoniques seront livrés en 2023, à titre d'exemple).
- Projection de puissance et résilience de la posture (concept d'emploi dynamique des forces, ou *Dynamic Force Employment*).
- Systèmes avancés autonomes (un exemple est le projet *Skyborg*, qui a volé l'an passé en formation avec un F-22 et un F-35¹²).
- Appui logistique résilient et agile (les exercices *Defender*¹³ et le concept ODIN¹⁴ en sont quelques exemples).

Pendant leurs auditions, Austin et Hicks ont répété ne pas remettre en cause le principe de la triade. Il y aura sans doute une révision rapide de la posture nucléaire, pour en retrancher les têtes nucléaires tactiques à faible charge qui avaient été ajoutées durant l'ère Trump. Hicks a confirmé vouloir revoir l'ensemble du budget, ce qui semble indiquer que des coupes plus profondes pourraient avoir lieu, dans le positionnement des forces plutôt que dans les capacités traditionnelles, alors que lors de son audition elle a maintenu la vision selon laquelle le développement technologique était primordial pour le Département d'État.

¹⁰ Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance et Reconnaissance ¹¹ Joint All-Domain Command and Control (JADC2): basé sur l'échange de données de tous les capteurs en temps réel et sur le soutien de l'intelligence artificielle (AI) à la prise de décision, où qu'elle se situe (voir fas.org)

¹² SKYBORG – Air Force Research Laboratory (afresearchlab.com)

¹³ United States European Command (eucom.mil)

¹⁴ F-35 Program Dumps ALIS for ODIN – Air Force Magazine



Austin avec des militaires de la garde nationale près de la Maison Blanche le 29 janvier 2021

Et maintenant?

Sans grand bruit, et consciente que ses compétiteurs rattrapent leur retard technologique et quantitatif dans certains domaines, l'armée américaine a accéléré sa transformation et a décidé de se lancer dans des domaines innovants pour être capable de garder une longueur d'avance dans le processus décisionnel, la préparation, la gestion et la conduite des opérations.

En raison du contexte budgétaire difficile et de certaines décisions en la matière, rompant avec le passé, la Défense belge connaîtra un manque relatif de moyens dans la période 2023-2028. Pour la défense européenne, et donc la Défense belge aussi, il est important, dans ce contexte évolutif rapide, de rester capable d'interagir militairement avec les

États-Unis. L'accès et le partage de l'information et du renseignement, à tout niveau de commandement, pourrait par exemple être une priorité, car ce sera la pierre angulaire du JADC2 et, partant, de l'accès au *cyber* et à l'espace. Cette analyse souligne l'importance du dialogue en matière d'autonomie stratégique européenne, de la rédaction d'une stratégie de sécurité et de défense belge et du renforcement, dans tous les domaines possibles, des liens (et donc du partenariat) avec les États-Unis. L'interopérabilité doit être notre fil rouge.

Conclusion

Sous la nouvelle administration Biden, la politique étrangère des États-Unis reste au service du peuple américain, et sera mieux coordonnée avec les alliés pour atteindre ses objectifs. Il y a beaucoup de dossiers sur lesquels Américains et Européens peuvent et doivent s'entendre mais, en fonction de l'ambition des uns et des autres et de l'impact des multiples crises internes, les positionnements pourraient être différents. Malgré quatre années noires sur la scène internationale, les États-Unis ne sont, d'un point de vue militaire et géostratégique, pas déforcés. S'appuyant sur les alliances internationales pour affirmer l'hégémonie de la gouvernance démocratique, l'administration Biden va très vite proposer à ses alliés le concept d'offshore balancing¹⁵, en apportant une garantie d'intervention en cas de problèmes. Il faudra être prêt.

Mots clés: Biden, relation transatlantique, Europe

¹⁵ Ce concept tient à laisser aux alliés régionaux le devant de la scène. L'article suivant en explique les enjeux : Offshore-Balancing.pdf (mearsheimer.com)