

“Total forces” against “long War” Premières analyses vues d'Europe ?

Par Sylvie Matelly / chercheur « Economie et défense » à l'IRIS

Ce 6 février, le Pentagone a édité la troisième édition de sa *Quadrennial Defense Review* (QDR). Ce document, publié tous les 4 ans (période qui correspond, très logiquement, aux échéances présidentielles) décrit la stratégie du *Department of Defense* (DoD) pour la défense de la nation et les capacités nécessaires pour exécuter cette stratégie. Il est rédigé par des experts américains tant civils que militaires qui y dressent un bilan, dans un premier temps, de l'activité des forces armées par rapport aux objectifs assignés par la QDR précédente puis déterminent les objectifs pour les 4 prochaines années ainsi que les moyens humains, financiers etc. qui seront nécessaires pour atteindre ces objectifs.

La précédente QDR présentait un plan et une logique un peu différents de cela pour au moins deux raisons :

- c'était la première édition de l'administration Bush. Elle avait donc plus pour objet de présenter la politique de défense de cette administration pour les années à venir que de tirer un quelconque bilan de l'action de l'administration Clinton (cela avait déjà été fait dans une étude, réalisée pour la campagne présidentielle en 2000 par des experts néo-conservateurs dont Robert Kagan et Paul Wolfowitz¹, qui s'inquiétait du « *Defense decline* » dont le Congrès avait été le complice depuis 1994, le budget de la défense américain étant, pour la première fois de son histoire, inférieur à 3% du PIB!);
- elle a été publiée le 30 septembre 2001, quelques jours à peine après les événements du 11 septembre. Elle légitimait donc une guerre contre le terrorisme qui supposerait de repenser toute l'organisation des forces et des moyens financiers accrus (jusqu'alors refusés par le Congrès).

Cette QDR-2001 constituait donc une vraie rupture par rapport à la précédente. Toutefois, on peut penser qu'elle avait été rédigée, pour l'essentiel, avant le 11 septembre et la tonalité générale et le vocabulaire employé en étaient beaucoup moins guerriers que la version 2006 : « La stratégie de défense sert différents objectifs nationaux de paix, de liberté et de prospérité », était-il expliqué en 2001. La QDR-2006 est plus conforme à son modèle. Il y est précisé qu'elle constitue une sorte de « feuille de route » pour les forces armées. Elle se divise en deux grandes parties :

1. une première partie, la plus longue car elle couvre les quatre premiers chapitres de ce document, propose à la fois un bilan et un audit de la politique américaine de défense. Elle explicite, entre autres concepts, l'idée de *long war* ;

¹ « **Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century** », a Report of The Project for the New American Century, September 2000 - <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/RebuildingAmericasDefenses.pdf>

2. la deuxième partie ensuite, plus courte puisqu'elle ne concerne que deux chapitres (soit 20 pages sur 90), propose des évolutions pour les forces armées à l'avenir, en l'occurrence, elle développe le principe de "Total Force".

Cette QDR, enfin, est non seulement la deuxième de l'administration Bush, mais aussi la dernière. Il est donc assez logique qu'elle adopte une détermination sans faille tout en aménageant la stratégie de défense autour des critiques qui sont souvent faites à cette administration : l'unilatéralisme et des dépenses militaires trop élevées, creusant le déficit public des Etats-Unis. La « presque » rupture de cet unilatéralisme américain y est d'ailleurs un bon prétexte pour associer plus largement les alliés à la stratégie de défense des Etats-Unis et donc d'en partager les coûts.

Dans ce contexte, ce document est instructif pour un lecteur européen. Il éclaire d'un jour nouveau la relation transatlantique : elle est décrite comme « la pierre angulaire de la sécurité transatlantique qui soude la solidarité stratégique des Etats démocratiques en Europe et aux Etats-Unis ». Le rôle de l'Otan y est précisé, l'Alliance devrait devenir, dans la politique de défense américaine, le relais des Etats-Unis sur les opérations longues. Ainsi, l'Otan devrait progressivement s'impliquer en Irak et les troupes de l'Otan remplacer les forces américaines. Cette analyse traduit une fois de plus le fossé culturel et stratégique qui existe entre les deux rives de l'atlantique pour au moins deux raisons : premièrement parce que ce point de vue est loin d'être partagé par les européens (voir par exemple, l'intervention de Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense français, devant la Conférence pour la Politique de Sécurité de Munich, le samedi 4 février 2006 sur « Europe – Etats-Unis : Quel partenariat ? »²), deuxièmement parce que le DoD ignore sciemment tout le processus de constitution d'une Europe de la défense autour de la PESD, mettant de fait en concurrence ce processus avec l'Otan tant sur les objectifs assignés que sur les missions ou les moyens de chacun.

Quel bilan de 4 ans de « long war »³ ?

La QDR-2006 réaffirme, comme en 2001, l'importance de l'approche capacitaire « *Capacities Based Approach* », elle redéfinit les objectifs de la planification (défendre le territoire et dissuader comme en 2001 mais aussi, plus nouveau, prévenir l'acquisition d'armes de destruction massives ou détruire les réseaux terroristes), les différents types de conflits et elle confirme et précise la « *transformation* » des forces américaines pour le XXI^e siècle.

Dès la première phrase du document, la tonalité générale est donnée : « *The United States is a nation engaged in what will be a long war.* » Et, dans sa préface, cette QDR-2006 justifie cela en expliquant que depuis le 11 septembre 2001, les

2

http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/decouverte/le_ministere/ministre_de_la_defense/declarations/2006/fevrier/conference_pour_la_politique_de_securite_le_040206

³ Notons au passage, l'apparition d'un concept nouveau

Etats-Unis sont passés d'une période de paix à une urgence de temps de guerre⁴, d'une période raisonnablement prévisible à une ère de surprise et d'incertitude, d'une menace unique et ciblée à des challenges multiples et complexes etc. ».

La première partie de cette QDR « *Fighting the long war* » tire un premier bilan des cinq années écoulées depuis le début de cette « longue guerre contre le terrorisme mais aussi contre tous ceux qui développent des armes de destruction massive » (ne craignant pas l'amalgame d'ailleurs !) Le DoD se félicite de n'avoir pas failli à sa mission puisqu'en intervenant en Afghanistan ou en Irak, les forces américaines ont libéré près de 50 millions d'individus « du despotisme, du terrorisme et de la dictature ». Elles ont également par des attaques contre Al-Qaïda « permis la mort ou l'incarcération de la plus grande partie de ses leaders ». La QDR se félicite enfin du rôle et de l'importance pris par le département du *Homeland security*, en particulier dans la gestion des catastrophes naturelles telles que Katrina ou Rita mais aussi en Asie du sud est lors du Tsunami ou au Pakistan après le tremblement de terre...

Il ne faut toutefois pas en rester à cette première lecture de la QDR-2006 car, même s'il ne s'agit pas dans ce document de tirer un constat d'échec de la politique de défense de ces 4 dernières années, loin s'en faut, plusieurs difficultés et lacunes sont, plus ou moins explicitement, évoquées comme par exemple une collaboration inter-agences et interarmées insuffisante, une flexibilité et une adaptation imparfaites des forces aux missions et aux opérations sur des théâtres extérieurs etc. La leçon tirée de ce bilan est que le DoD n'est pas encore allé assez loin dans sa détermination. La QDR-2006 préconise donc le « Développement d'une "Total Force" pour le XXIe siècle » en lieu et place du « militaire américain du futur » décrit par la SDR-2001 – cqfd !

Ce concept de "Total Force" reprend en quelque sorte les principes de la transformation élaborés dans le cadre de la RMA, *Revolution in Military Affairs*, tout en en précisant les contours et surtout l'objectif. Et de fait, face à une menace de plus en plus variée, le principe de la "Total Force" consiste, par conséquent, à « transformer » mais aussi à redéployer les forces pour qu'elles soient capables de participer à tout type de missions, de s'adapter à tout type d'environnement et de menaces. Sont en particulier mis en avant les opérations humanitaires ou de stabilisation mais aussi des actions interarmées ou des coopérations avec des forces alliées.

La QDR-2006 vue d'Europe et l'Europe vue par la QDR-2006.

Vu d'Europe, le fossé culturel, mais aussi stratégique entre les deux rives de l'atlantique est important. La lutte contre le terrorisme est pour les Etats-Unis une

⁴ On pourrait croire que le pays qui a pourtant, dans les années 1940, dessinait les contours de ce que devrait être le monde en paix, ne sait pas ou ne peut pas pour sa part être puissant sans être en guerre. Cette idée est d'ailleurs assez répandue dans certains milieux intellectuels américains, surtout depuis le discours d'Eisenhower sur le complexe militaro-industriel. Cf « *La paix indésirable* » de K.J. Galbraith en 1967.

véritable guerre qui peut même conduire à mener une opération de haute intensité alors même que de plus en plus d'Etats européens excluent cette possibilité ou que la Stratégie de sécurité de l'UE en 2003 entrevoyait la lutte contre le terrorisme autant par la prévention (et y compris, par des moyens de police) ou la stabilisation que par l'éventualité d'une attaque préemptive. Ce décalage n'est toutefois pas nouveau.

Plus intéressant peut-être pour un européen est la place que consacre cette édition de la QDR aux alliances, « *Alliances are clearly one of the nation's greatest source of strength* », et en particulier à l'Otan. Ainsi, alors que dans la précédente édition de cette revue, l'Otan n'était citée qu'à deux reprises (pour constater qu'hormis dans les Balkans, l'Europe était en paix ou pour évoquer l'article V du traité), dans cette nouvelle édition, le rôle de l'alliance, au côté des Etats-Unis est évoqué à 20 reprises :

- il est noté dès la préface du document, combien cette organisation a su évoluer en s'élargissant et en se transformant ;
- combien les alliances militaires des Etats-Unis, type Otan mais aussi bilatérales, sont essentielles face aux nouvelles menaces « *vitality and relevance of these alliances to face the new threats of international security* » ;
- cette QDR-2006 précise également que l'Otan devrait amplifier son rôle en Afghanistan et en Irak à l'avenir ;
- enfin, elle se félicite des initiatives otaniennes pour créer un bataillon CBRN⁵, opérationnel depuis juillet 2004 ou un *Fusion Intelligence Center*.

Certes, ces énonciations ne suffisent pas à nous convaincre d'un retour à une politique plus multilatérale de la part des Etats-Unis. Elles sont loin de dessiner les contours d'une alliance réellement partie prenante dans la politique de défense américaine mais plus d'une alliance qui pourrait ponctuellement soutenir la stratégie américaine, voire relayer l'action des Etats-Unis sur certaines zones, leur permettant ainsi de partager les risques et les coûts, tant financiers qu'humains d'ailleurs, voire de se désengager : « *Wherever possible, the United States works with or through others ; enabling allied and partner capabilities, building their capacity and developing mechanisms to share the risks and responsibilities of today's complex challenges* ».

Fondamentalement, ce regain d'intérêt pour l'Otan, sans nous leurrer toutefois et sans ni le sous-estimer, ni le surestimer, est probablement la conséquence de deux critiques souvent adressées au DoD entraînant deux des carences des forces armées américaines que l'on perçoit assez clairement même si elles ne sont en aucun cas explicitement admises : des moyens financiers encore insuffisants par rapport aux ambitions affichées et des troupes mal adaptées et mal préparées pour certaines missions.

⁵ Chemical, Biological, Radiological and Nuclear

- des moyens financiers encore insuffisants par rapport aux ambitions affichées : La question budgétaire est totalement éludée dans ce document. Le mot « *Defense spending* » n'est utilisé qu'à deux reprises, une première fois pour constater que les dépenses militaires chinoises augmentent de 10% par an depuis 1996 ; la seconde fois, à propos des pays européens dont la population vieillissante devrait les contraindre à restreindre leurs dépenses militaires dans le futur. Cette question est pourtant normalement l'un des arguments de la démonstration faite par les *Quadrennial Defense Review Reports*.

Au chapitre qui est habituellement consacré à l'argumentaire budgétaire, sont abordés les questions de la coopération entre agences et armées américaines mais aussi avec les alliés, laissant penser que l'administration américaine ne peut plus augmenter son budget militaire de manière significative dans le futur. Les prochaines élections présidentielles américaines sont en 2008, les républicains doivent donc trouver les moyens de résorber le déficit public d'ici là. S'il venait à perdurer à cause de dépenses militaires toujours plus élevées pour mener des guerres toujours plus critiquées par l'opposition démocrate, voire l'opinion publique américaine, ce ne serait pas forcément une bonne chose. Le DoD doit donc trouver des moyens d'améliorer l'efficacité de son organisation et de ses forces ou déléguer aux autres nations certaines missions ou certains coûts ;

- des troupes mal adaptées et mal préparées pour certaines missions : (stabilisation par exemple), comme si les forces américaines ne savaient que faire la guerre (c'est bien ce qui est demandée aux forces armées en général) alors qu'aujourd'hui des compétences de maintien de la paix, de reconstruction etc. leur semblent importantes également. Ils reconnaissent (ou surestiment ?), à mots couverts, le savoir-faire de leurs alliés européens en la matière, à moins qu'ils n'imaginent un monde où ils se chargeraient de la première offensive et laisseraient ensuite à leurs alliés le soin de pacifier et de stabiliser (la « sale besogne » ?). Une question toutefois, les deux types d'opérations sont-ils véritablement indissociables ?