

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE DE DÉFENSE AMÉRICAINE EN 2014

PAR

PHILIPPE GROS (*)

La politique de défense américaine en 2014 a été marquée par la publication de la *Quadrennial Defense Review* (QDR), la revue de défense quadriennale dont l'élaboration est mandatée par le Congrès depuis 1997. De toutes les QDR, ce document est probablement celui qui a fait couler le moins d'encre. Il n'en a pas moins été fortement critiqué pour son manque de réalisme, budgétaire tout particulièrement. En réalité, la QDR *stricto sensu* n'a suscité qu'un débat limité car elle ne produit aucune rupture : ses décisions prolongent explicitement les orientations données par la *Defense Strategic Guidance* (DSG), *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, signée par le secrétaire à la Défense Leon Panetta en janvier 2012.

Pour les Etats-Unis, l'époque y est qualifiée de « *transition* » par le Président (1), de « *point tournant stratégique après une décennie de guerre* » (2) par le secrétaire à la Défense. La QDR synthétise ainsi ce basculement : « *La QDR 2010 était fondamentalement une stratégie de guerre. Elle équilibrait les efforts de court terme pour l'emporter en Iraq et en Afghanistan avec les impératifs de long terme pour prévenir et empêcher les conflits et se préparer à un large éventail de risques futurs, tout en préservant et en améliorant la situation de la All-Volunteer Force. La Defense Strategic Guidance de 2012 a décrit un ensemble de priorités de défense pour le XXI^e siècle et a commencé la transition du Département de la conduite des guerres en cours vers la préparation aux défis futurs, tout en précisant comment le ministère absorberait les 487 milliards de dollars de réduction de dépenses requise par le Budget Control Act* » (3). La QDR 2014 prolonge, précise et amende à la marge cette orientation. C'est donc bien sur l'ensemble de cette période que nous allons envisager la politique de défense américaine présente.

(*) Chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

(1) Introduction du président Barack Obama, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, janv. 2012, p. 1

(2) Introduction du secrétaire à la Défense Leon Panetta, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, janv. 2012, p. 1

(3) US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, US DoD, Washington, mars 2014, p. 12.

UN CONTEXTE DE RÉDUCTION BUDGÉTAIRE SANS PRÉCÉDENT

Pendant la décennie 2000, les réductions d'impôts massives décidées par l'administration Bush, la très forte croissance des crédits de défense justifiée entre autres par les campagnes d'Iraq et d'Afghanistan, puis les effets de la crise de 2008 et les mesures de relance décidées par le président Obama font tripler le montant de la dette publique américaine, laquelle atteint, fin 2010, 96% du produit intérieur brut (PIB), soit 14 000 milliards de dollars. Ce niveau de la dette, mais aussi l'ampleur des déficits qui la nourrissent sont perçus comme insoutenables à terme, représentant même, pour reprendre les termes de l'amiral Mullen, le président du comité des chefs d'état-major (CJCS) d'alors, « *la principale menace pour la sécurité nationale* » (4).

L'administration entame ainsi une phase de réduction structurelle du budget de la Défense, fin 2010, lorsqu'elle soumet la proposition de budget 2012. Ce dernier, avec 553 milliards \$, baisse de 1,2% au regard de celui de l'année 2011. La programmation sur cinq ans – réactualisée lors de chaque budget, ce qu'on appelle le *Future Years Defense Program*, FYDP – envisage une baisse de 78 milliards \$. Parallèlement, le secrétaire Gates décide de nombreuses mesures d'économies censées produire une économie d'environ 150 milliards \$.

En août 2011, le Congrès vote le *Budget Control Act* (BCA). Ce dernier impose en premier lieu de réaliser 987 milliards d'économies sur l'ensemble du budget fédéral sur la période 2012-2021. Pour s'y conformer, le Department of Defense (DoD) révisé son budget pour l'année 2013 et anticipe sur dix ans une baisse de 487 milliards \$, soit 9% du budget de la Défense. En outre, le BCA mandate un « super comité » bipartisan pour réaliser un plan supplémentaire d'économie de 1 200 milliards \$ et le faire voter avant 2013. Signe de la forte radicalisation du débat entre démocrates et républicains quant à la difficile équation entre plafond du déficit, nouveau prolongement d'exonérations d'impôts, cet accord s'avère impossible. Les fameuses *sequestrations*, les coupes automatiques de crédits correspondant à ce même montant de 1 200 milliards sur dix ans, prennent effet en mars 2013. La conséquence est une mise sous séquestre immédiate de 85 milliards \$ du budget 2013, dont 48 milliards pour l'ensemble des crédits de Défense, hormis bien entendu la paie des soldes et des pensions des militaires

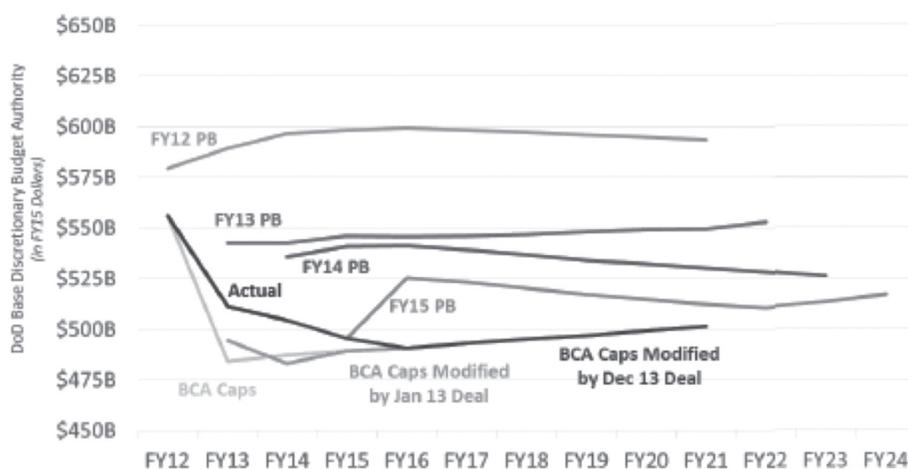
Cela étant, différents dispositifs allègent le poids de ces séquestrations : mesures de paiement à crédit du Pentagone et, surtout, bascule de dépenses (près de 20 milliards selon Todd Harrison du Center for Budgetary and Strategic Assessment, CSBA (5)) sur le budget propre aux

(4) Adam Michael G. MULLEN *et alii*, *Addressing Our Debt: A National Security Imperative*, 4 déc. 2012, disponible sur le site Internet www.pgpf.org/fiscalandnationalsecurity.

(5) Todd HARRISON, *The FY 2015 Defense Budget: Balancing Strategy And Resources*, Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA), mars 2014, p. 2

opérations (*Overseas Contingency Operations*, OCO), voté séparément. En décembre 2013, le Congrès adopte le *Budget Bipartisan Act*, qui amende le BCA en réduisant les séquestrations pesant sur les budgets 2014-2015, en contrepartie d'économies équivalentes réalisées ailleurs dans le budget fédéral. La défense « récupère » donc environ 26 milliards \$ sur ces deux années. Parallèlement, l'administration réduit encore ses demandes de crédits avec les budgets 2014 (-31 milliards) et 2015 (-45 milliards) (6).

En résumé, en dollar 2015 corrigé des effets de l'inflation, le budget de base du DoD passe ainsi de près de 600 milliards de dollars à moins de 525 entre les années 2012 et 2015 et s'inscrit dans une tendance structurelle de réduction.



Source : Todd HARRISON, *The FY 2015 Defense Budget: Balancing Strategy And Resources*, CSBA, mars 2014, p. 6.

Les effets des séquestrations ont été vivement débattus. Pour l'année 2013, l'entraînement des forces, la maintenance des matériels non engagés et l'emploi des fonctionnaires civils sont les principaux domaines affectés. Ce sont cependant les effets à plus long terme qui inquiètent le plus. A la mi-2013, Chuck Hagel, le secrétaire à la Défense, publie la *Strategic Choices and Management Review* (SCMR) une étude visant à « comprendre les impacts de ces réductions supplémentaires et à développer les options pour y faire face » (7). Elaboré par Ashton Carter, alors secrétaire adjoint, SCMR considère ainsi que seul un tiers des réductions drastiques correspondant aux séquestrations peut être couvert par un nouveau train d'économies de fonctionnement et la réduction de l'augmentation des coûts

(6) US DoD Comptroller, *United States Department Of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request, Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding – FY 2015 Defense Budget*, avr. 2014.

(7) Secrétaire à la Défense Chuck HAGEL, *Statement On Strategic Choices And Management Review*, Pentagon Press Briefing Room, 31 juil. 2013.

salariaux – lesquels ont augmenté de plus de 40% depuis 2001, représentant la plus grande part de la hausse du budget de la Défense. Cependant, cette coupe dans la masse salariale rencontre une opposition politique au Congrès. Le Pentagone explique pourtant que, même avec ces réductions, les deux tiers des coupes de crédits seraient supportés par la structure et la modernisation des forces.

Le Pentagone ne cesse d’alerter non seulement sur le niveau des coupes relevant du BCA, mais aussi sur les conséquences des séquestrations proprement dites. Ce qui aggrave en effet la situation, c’est la gestion du budget elle-même. Dans ce que le Secrétaire à la Défense d’alors, Leon Panetta, qualifie de « *parfaite tempête d’incertitude budgétaire* », le Congrès vote une « *résolution de poursuite* » (continuing resolution) prolongeant le budget 2012 sur l’année 2013, ce qui a pour effet de restreindre les changements d’orientation prévus dans les allocations de crédits. Quant aux séquestrations, elles portent massivement sur le très court terme et sont en complet décalage avec les impératifs d’une gestion maîtrisée des réductions. On ne peut réduire une structure de force ou mettre en œuvre des plans cohérents d’économie dans un délai d’un ou deux ans. Comme l’avertissait Ashton Carter en 2012, les séquestrations introduisent le chaos, le gaspillage, l’inefficacité dans la gestion des programmes (8). Un National Defense Panel a été mandaté comme en 1997 pour proposer une évaluation de la QDR et proposer d’autres recommandations. Dirigé par l’ancien secrétaire à la Défense William Perry et l’ex-général Abizaid, il comprend des personnalités telles que Michele Flournoy ou l’ex-général Cartwright, ancien adjoint du CJCS. Dans leur rapport, *Ensuring a Strong US Defense for the Future*, les auteurs estiment que le BCA et les séquestrations représentent « *a serious strategic misstep* » qui ne résout rien au plan budgétaire, mais met en danger la posture de défense américaine (9).

Si le Pentagone alerte, il refuse délibérément de prendre en compte une application à la lettre de ce spectre de séquestrations dans le *Future Years Defense Program* associé à la demande de budget 2015. Cette programmation excède en effet les limites de ce BCA avec séquestrations de près de 115 milliards de dollars (10). Ce faisant, certains observateurs comme Lawrence Korb considèrent que le Pentagone commet une erreur en refusant d’anticiper le pire comme en 2013, au risque d’assumer en urgence des conséquences pires encore (11). Todd Harrison, du CSBA, estime lui aussi, sur la base de l’expérience des années précédentes, que

(8) Sous-Secrétaire à la Défense Ashton B. CARTER, *Prepared Testimony*, House Armed Services Committee, 1^{er} août 2012.

(9) William PERRY / John P. ABIZAID (dir), *Ensuring a Strong US Defense for the Future. The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review*, United States Institute of Peace, juil. 2014, p. 4.

(10) US DoD Comptroller, *op. cit.*

(11) Lawrence J. KORB / Kate BLAKELEY / Max HOFFMAN. « Defense budget proposal postpones key choices », Center for American Progress, 25 fév. 2014, disponible sur le site Internet www.americanprogress.org/issues/security/news/2014/02/25/84659/defense-budget-proposal-postpones-key-choices.

les militaires n'obtiendront pas le montant de crédits demandés dans cette programmation (12).

Or, si ces ressources budgétaires sont incertaines, les analystes se rejoignent pour expliquer qu'avec les baisses déjà consenties, elles ne sont également plus en mesure d'assurer le financement de la stratégie générale militaire déterminée par la QDR, que nous allons maintenant aborder.

LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES

Contrastant avec l'incertitude découlant de cette tempête politico-budgétaire, la lecture du contexte géostratégique par la défense américaine souligne plusieurs priorités de stratégie bien ancrées depuis le début de la décennie.

Le rééquilibrage vers la région Asie-Pacifique, centrale pour les intérêts américains, est bien entendu la priorité géostratégique depuis 2011. Elle se décline dans l'ensemble des dimensions économiques et sécuritaires. Sur le plan stratégique, l'émergence à une vitesse inattendue de la Chine comme « *Peer Competitor* » des Etats-Unis est le principal moteur de ce rééquilibrage, lequel vise à rassurer les partenaires de Washington inquiets des visées chinoises, sans chercher la confrontation avec Pékin.

Est également mentionné « *le maintien d'un engagement fort pour la sécurité et la stabilité en Europe et au Moyen-Orient* » : les Européens sont perçus comme « *des producteurs et non plus des consommateurs de sécurité* ». Dans la pratique, le Pentagone manifeste depuis plusieurs années un réel désintérêt pour les problématiques de sécurité européenne. La réaffirmation de la puissance russe et le conflit ukrainien, au-delà de la gestion diplomatique du dossier, ne semblent pas se traduire dans les faits par un réel réinvestissement stratégique des Etats-Unis en Europe.

De plus est prévu le maintien de l'« *approche globale* » dans la lutte contre les extrémistes violents et les menaces terroristes, laquelle lutte met naturellement l'accent sur le Moyen-Orient mais aussi sur l'Afrique.

Transverse à ces diverses problématiques régionales, le développement des partenariats et le renforcement des alliances représentent une donnée réaffirmée avec d'autant plus de vigueur que la stratégie américaine actuelle entend minimiser le recours à des stratégies directes.

Sur le plus long terme, le maintien de l'accès aux *Global Commons*, aux biens communs (espaces extra-atmosphérique, aérien, marin et cybernétique), reste la matrice principale des défis sécuritaires américains, se situant à l'intersection de la prospective stratégique et de la prospective opérationnelle. Elle constituait une problématique émergente à l'orée de la décennie 2000 sous l'influence du *National Defense Panel* de 1997. Elle représente désormais une préoccupation centrale du Pentagone. Dès

(12) Todd HARRISON, *op. cit.*, p. 3.

2009, Michele Flournoy, alors sous-secrétaire à la Défense pour les affaires stratégiques, et Shawn Brimley estimaient que les forces américaines devaient se préparer à opérer dans des *contested commons*, ces espaces communs dont les Américains pourraient ne plus être en mesure de garantir l'utilisation (13). Le *Capstone Concept for Joint Operations* réécrit en 2012 par le Joint Staff pour coller à la DSG, insiste encore sur ces menaces : d'une part, le développement de capacités sophistiquées de déni d'accès (cyber, spatiales, balistiques, etc.), d'autre part, l'aptitude d'un nombre croissant d'adversaires à exploiter certaines capacités sophistiquées de façon asymétrique pour exploiter les faiblesses américaines. La QDR insiste sur ce dernier point, que désignait encore récemment le concept de « guerre hybride ». Le CCJO en déduit, là encore, une antienne connue, que « *l'avantage capacitaire dont jouissaient les forces américaines sur nombre d'adversaires potentiels pourrait se réduire dans le futur* » (14).

Pour répondre à ces défis, faisant leur la thématique centrale de la politique étrangère d'Obama, les rédacteurs de la QDR placent la *Defense Review* sous le sceau du « rééquilibrage » : de l'adaptation à l'ensemble du spectre des engagements, de la posture de déploiement et du développement capacitaire des forces américaines.

LES GRANDES MISSIONS DE L'APPAREIL MILITAIRE AMÉRICAIN

Concernant le spectre des engagements, la DSG énumérait ainsi les grandes missions des armées américaines : *Counter Terrorism and Irregular Warfare ; Deter and Defeat Aggression ; Project Power Despite Anti-Access/Area Denial Challenges ; Counter Weapons of Mass Destruction ; Operate Effectively in Cyberspace and Space ; Maintain a Safe, Secure, and Effective Nuclear Deterrent ; Defend the Homeland and Provide Support to Civil Authorities ; Provide a Stabilizing Presence ; Conduct Stability and Counterinsurgency Operations ; Conduct Humanitarian, Disaster Relief, and Other Operations* (15).

La QDR reprend l'essence de ces missions en formulant trois piliers de la stratégie de défense : « *Protect the Homeland* », « *Build Security Globally* » et « *Project Power and Win Decisively* ». L'un des points les plus remarquables réside dans la mention des campagnes de stabilité et de contre-insurrection. Cette forme d'engagement, déjà mentionnée en avant-dernière position dans la DSG, n'est plus considérée comme plausible par la QDR dans la mesure où l'appareil militaire ne sera plus « taillé » pour les conduire, même si le savoir-faire acquis en la matière par les dix ans de guerre post-11 septembre doit être conservé.

(13) Michele FLOURNOY / Shawn BRIMLEY, « The contested commons », *Naval Institute Proceedings*, juil. 2009, disponible sur le site Internet www.usni.org/magazines/proceedings/2009-07/contested-commons.

(14) General Martin DEMPSEY, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020*, 10 sept. 2012, p. 2.

(15) *Sustaining US Global Leadership...*, *op. cit.*, pp. 4-6.

La DSG réoriente également le *Force Planning Construct* fixé par chaque révision stratégique américaine, c'est-à-dire le contrat opérationnel principal des armées, fixant le nombre et la nature des situations d'engagement auxquels elles doivent pouvoir faire face. Il s'agit tout autant d'un pilier du discours institutionnel parce qu'il symbolise plus un niveau d'ambition qu'un objectif censé orienter la planification capacitaire du Pentagone. Sur ce dernier plan, la transcription pratique reste assez virtuelle. Mark Gunzinger du CSBA considère ainsi que la seule rupture ayant eu des conséquences capacitaires réelles est celle de la *Bottum-Up Review* de 1993, qui a pour la première fois pris comme cible les deux campagnes simultanées contre des agresseurs régionaux (16). Quoi qu'il en soit, le contrat de la présente période est de « *défaire un adversaire régional dans une campagne à grande échelle couvrant de multiples phases [donc aéroterrestre] et interdire à un autre agresseur dans une autre région l'atteinte de ses objectifs [donc probablement des opérations aéronavales et spéciales avec un footprint réduit]* » (17). Il s'agit d'une réduction d'ambition par rapport à la précédente QDR, qui envisageait encore « *deux campagnes majeures* » et des combinaisons d'engagement plus sophistiquées, car elles intégraient les grands engagements irréguliers dont il n'est plus question ici, et devait donc penser également en termes d'aptitude d'intervention courante (*steady-state*) et de sursaut (*surge*).

	1993 BUR	1997 QDR	2001 QDR	2006 QDR	2010 QDR	2012 Strategic Review
Force Planning Construct	2 Major Regional Conflicts	2 Major Theater Wars	1 – 4 – 2 – 1	Refined Wartime Construct; the "Michelin Man"	No Name	No Name
Major Elements	Defeat 2 Regional Threats Nearly Simultaneously	Defeat Large-Scale Cross-Border Aggression in 2 Theaters in Overlapping Timeframes + Smaller-Scale Contingencies	Homeland Defense + 2 Swiftly Defeats (Win 1 Decisively)	Homeland Defense + 2 Conventional Contingencies or 1 Conventional + 1 Irregular Warfare Contingencies	Homeland Consequence Management Events + 2 Large-Scale Land Campaigns or 1 Large Air/Naval Campaign + Campaign in 2nd Theater or 1 Large Land Campaign + Long-Term IW Campaign	Homeland Defense, Provide Support to Civil Authorities + 1 Full Combined Arms Campaign Across All Domains + Deny Objectives or Impose Unacceptable Costs on 2nd Opportunistic Aggressor
Focus	Size for 2 IMRCs, other contingencies are lesser included cases	Size for 2 MTWs plus steady-state SSCs; swing some forces to 2nd major conflict	Emphasize forward defense; focus on four priority theaters; accept risk in a 2nd major conflict	Shift capabilities to address 4 focus areas; long-duration irregular warfare; address steady-state and surge demand	Size as well as shape; multiple scenario cases for the near- and far-term; address surge and steady-state demand, including long-term irregular warfare	Do not size the force for large and protracted stability operations; rebalance to the Asia-Pacific region; reversibility
Context	Gulf War, demand for a peace dividend	Bosnia, peace dividend	Transform the force, support War on Terror	Long War, change capabilities mix, force is sized about right	Support for overseas contingency operations, defense budget cuts	Post-war budget and force structure cuts, prepare for future challenges

14

Source : Mark GUNZINGER, *Shaping America's Future Military Toward A New Force Planning Construct*, présentation du rapport, Center For Strategic and Budgetary Assessment, 2013, p. 14.

(16) Mark GUNZINGER, *Shaping America's Future Military Toward A New Force Planning Construct*, présentation du rapport, Center For Strategic and Budgetary Assessment, 2013.

(17) QDR 2014, *op. cit.*, p. 22.

La posture de déploiement des forces américaines a également comme priorité la région Asie-Pacifique. L'US Navy notamment a pour objectif de consacrer 60% de ses capacités dans cette région en 2020, ce qui signifie déployer sur une base quotidienne 58 navires contre... 50 actuellement (18). Il ne s'agit donc pas d'exécuter un redéploiement massif, mais plutôt de consacrer à la zone les moyens les plus performants (19). Le « *rebalancing* » procède également de redéploiements régionaux de l'Asie du Nord vers l'île de Guam et l'Australie.

LES CONCEPTS

Pour répondre aux priorités de la DSG, le *Capstone Concept for Joint Operations* de 2012 développe l'idée que la force interarmées doit pouvoir mener vers 2020 des *Globally integrated operations*, lesquelles se caractérisent par :

- l'exercice du *Mission Command*, « l'éthique de la décentralisation » du commandement, d'autant plus faisable que progresse la mise en réseau des unités ;

- la capacité à saisir, retenir et exploiter l'initiative dans tous les domaines de lutte ;

- une capacité de mobilité globale, c'est-à-dire la capacité à agréger et reconfigurer rapidement des moyens divers allant de forces prépositionnées à des capacités cyber et de frappe globale ;

- les partenariats avec les acteurs civils et les forces de coalition ;

- une flexibilité dans l'emploi de la force, servie par des arrangements de commandement hybrides, adaptés à la mission, transcendant les limites des commandements régionaux, à l'instar de la synchronisation des opérations spéciales pratiquée par l'United States Special Operations Command (USSOCOM) actuellement ;

- la « *cross-domains synergy* », à savoir l'emploi combiné des capacités dans les différents domaines (air, mer, espace, terrestre, cyber) ;

- le rôle accru accordé à l'emploi de capacités flexibles de faible empreinte (*low footprint*), telles que les capacités ISR, de frappe globale, d'opérations spéciales, les capacités spatiales et de lutte cyber ;

- une plus grande discrimination dans les effets réalisés, qu'il s'agisse des frappes ou encore des opérations d'information (20).

La défaite des capacités de déni d'accès (des forces américaines à un théâtre) et d'interdiction de zone (par essence plus locale), que les Américains résument par l'abréviation A2/AD (*Anti-Access / Area Denial*), est devenue l'aptitude majeure concernant la guerre conventionnelle,

(18) US Navy, *Navy's Role in the DoD Rebalance to the Asia-Pacific Region*, nov. 2012.

(19) Daniel WASSERBLY, « USN chief says service already focusing on As-Pac region », *Jane's Defence Weekly*, 12 janv. 2012.

(20) General Martin E. DEMPSEY, *op. cit.*, pp. 4-8.

comme l'était il y a quinze ans les « opérations rapides et décisives ». En effet, le pourtant peu connu *Joint Operational Access Concept* (JOAC), censé ancrer intellectuellement cette aptitude et signé en janvier 2012 (21), est désormais le principal des concepts opérationnels interarmées relevant des opérations de combat majeur. Le JOAC s'articule autour de la notion *Cross-Domain Synergy* évoquée ci-dessus. Cette synergie doit s'effectuer à des échelons tactiques plus bas que par le passé et être mise en œuvre par une série de préceptes : varier les options de déploiement sur zone, mener les actions simultanées sur plusieurs lignes d'opérations, exploiter la supériorité des forces dans un domaine pour contourner les capacités adverses de déni d'accès s'exerçant dans un autre domaine, manœuvrer depuis des distances stratégiques, créer des poches ou des corridors de supériorité focalisée, attaquer les capacités adverses dans la profondeur, etc.

Le contre-déni d'accès reste cependant symbolisé dans le débat stratégique américain par le concept *Air-Sea Battle* (ASB), développé préalablement mais qui ne constitue désormais que l'un des concepts secondaires du JOAC. S'il n'est plus mentionné en soi dans la présente QDR, l'ASB n'en continue pas moins de faire couler beaucoup d'encre. Il est élaboré dans la seconde partie de la décennie 2000 au Pentagone, par l'Office of Net Assessment (ONA) d'Andrew Marshall, avec l'appui du commandement des forces aériennes du Pacifique (22), puis formalisé par un mémorandum signé en 2009 entre l'Air Force et la Navy et popularisé par le CSBA dirigé par Andrew Krepinevich, ancien bras droit de Marshall. L'ASB affichait initialement une portée non seulement conceptuelle mais également institutionnelle et programmatique : il s'agissait de cimenter les stratégies capacitaires de deux services face au défi commun. Le moins qu'on puisse dire est que l'ASB ne fournit pas en soi de percée conceptuelle : elle combine en effet un commandement et un contrôle opérant en réseau, des forces aériennes et navales intégrées, menant des attaques dans la profondeur des zones interdites, opérant afin de perturber les réseaux C4ISR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance) adverses, de détruire les capacités ennemies et de défaire les armes employées par l'ennemi (ce qu'on résume par l'acronyme NIA-D3, *Networked, Integrated, Attack-in Depth - Disrupt, Destroy, Defeat*) (23). Tout réside ainsi dans l'identification des initiatives d'interopérabilité entre la Navy et l'Air Force, relevant de la formation, de l'entraînement ou de la mise en réseau des systèmes. Cette tâche est menée par l'ASB Office, une cellule inter-services. L'ASB *stricto sensu* n'est donc rien d'autre qu'un nouveau vecteur de guerre en réseau (*Network-Centric Warfare, NCW*) entre les forces aériennes et navales.

(21) General Martin E. DEMPSEY, *Joint Operational Access Concept (JOAC)*, Version 1.0, janv. 2012.

(22) Richard HALLORAN, « Air-Sea Battle », *Air Force Magazine*, août 2010.

(23) Maj. Gen. HOLMES, Assistant Deputy Chief of Staff for Operations, Plans and Requirements, *Air-Sea Battle: Concept and Implementation*, AF/A3/5, 16 oct. 2012.

LES AXES PRIORITAIRES DE DÉVELOPPEMENT CAPACITAIRE

La QDR synthétise un ensemble de domaines capacitaires à protéger au service de cette stratégie :

- le Cyber, l'aptitude à mener des opérations dans le cyberspace et à appuyer les opérations ;
- le renforcement de l'architecture existante de défense antimissile (par exemple le nombre de *Ground-Based Interceptors* et le déploiement d'un radar de détection et d'alerte au Japon) ;
- la modernisation de la dissuasion nucléaire ;
- le développement de capacités spatiales moins complexes et coûteuses et plus résilientes ;
- le développement des capacités de contre-déni d'accès aérienne et maritime ;
- l'acquisition de nouveaux missiles de précision ;
- un investissement accru dans des capacités d'Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) en mesure d'opérer dans des environnements contestés ;
- la préservation des capacités d'opérations spéciales aptes à contrer les menaces transnationales, à commencer par Al Qaïda mais aussi les réseaux de prolifération, ce qui signifie le maintien des effectifs de l'USSOCOM à environ 70 000 personnes (24).

Concernant le déni d'accès, les recommandations de l'ASB Office ne semblent pas avoir débouché sur nombre de réalisations concrètes, ainsi que le déplore Franck Kendall, le responsable des acquisitions au Pentagone : « *Air-Sea Battle was intended to be a way for the Navy and the Air Force, in particular, to fight more effectively and work better together [...] But, to be candid, I'm not seeing much coming out of that in terms of aggregate changes in programs to allow that to happen. So, there's definitely more work to be done* » (25). Dépassant de loin l'ASB, le Joint Staff a mis sur pied en 2014 un vaste *Joint Operational Access Implementation Plan* (JIP), dans lequel sont identifiées 30 capacités à développer : les dix premières se déclinent en pas moins de 165 initiatives, dont environ 50% sont matérielles (le reste concernant la doctrine, l'organisation, l'entraînement) et dont les deux tiers concernent des actions déjà lancées par ailleurs (26).

Le développement d'une force réduite et plus flexible, le développement capacitaire de la Chine incitent à produire un effort marqué sur l'innovation, lequel occupe une grande place dans la QDR. Aboutissement

(24) QDR 2014, *op. cit.*, pp. X-XI.

(25) "Pentagon Looks To Revise Air-Sea Battle Concept To Increase Jointness", *Inside Defense*, 15 octobre 2014.

(26) Jon T. Thomas, « Implementing Joint Operational Access: From Concept to Joint Force Development », *Joint Force Quarterly*, n° 75, 30 septembre 2014, pp. 139-142, http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-75/jfq-75_139-142_Thomas.pdf.

de cette logique, Chuck Hagel, avant son départ, a lancé en novembre 2014 une initiative d'innovation de long terme. Estimant que « *pendant que nous étions engagés dans deux grandes guerres de masse, nos adversaires potentiels ont modernisé leur appareil militaire, développant et diffusant des capacités disruptives sur l'ensemble du spectre des conflits* », il affirme : « *Nous devons prendre l'initiative pour nous assurer que nous ne perdions pas la supériorité militaro-technologique que nous avons longtemps considérée comme assurée* » (27). Cette initiative est qualifiée de troisième stratégie de « compensation » (*Offset strategy*), par référence à la stratégie « *New Look* » d'Eisenhower dans les années 1950 et à l'« *Offset Strategy* » du secrétaire à la Défense Harold Brown dans les années 1970, qui consistaient à compenser la supériorité numérique soviétique en jouant sur l'avantage technologique américain. L'ex-secrétaire à la Défense semble considérer l'exploitation de technologies fondamentales telles que l'autonomisation, la miniaturisation, les « *big data* » et les techniques de « production avancée ». Cette *Offset Strategy* sera pilotée par le sous-secrétaire Robert Work (28).

LA MODERNISATION SOUS CONTRAINTE DES FORCES AÉRIENNES ET NAVALES, LE DÉVISSAGE DES FORCES TERRESTRES

La situation géostratégique replace l'*US Air Force* (USAF) et la Navy au premier rang, mais la situation budgétaire les pousse à élaguer, pour de bon cette fois, leurs choix d'investissement et de structure de force.

Une étude de groupe G2 Solutions estime que près de 191 programmes matérialisent l'ASB (en réalité le JOAC) et comptent pour plus de 40 milliards \$ de Recherche et développement (R&D) et d'acquisition par an (29) soit approximativement un quart des dépenses sur ces postes : drones, moyens de frappes à long rayon d'action, plates-formes peu observables, charges utiles diverses, moyens de guerre électronique et informatique, programmes d'interopérabilité, etc. Les plus ardents thuriféraires de la transformation regretteront d'y trouver aussi le F-35 (30), mais l'ASB est devenu un label auquel les services raccrochent la plupart de leurs grands programmes.

Pour dégager les marges nécessaires, l'USAF et la Navy doivent accélérer la refonte de leur inventaire. Dans ce domaine, le potentiel de recapitalisation de l'USAF est le plus important. En effet, la puissance aérienne américaine reste encore structurellement déséquilibrée par la

(27) US Secretary of Defense Memorandum, *The Defense Innovation Initiative*, 15 Nov. 2014, p.1

(28) Sydney J. FREDBERG Jr., « Hagel lists key technologies for US military; launches 'Offset Strategy' », *Breaking Defense*, 16 nov. 2014.

(29) G2 Solutions, *Air-Sea Battle FY 2014. Concepts, Key Programs and Forecast*, Executive Summary, nov. 2013, disponible sur le site Internet www.g2globalsolutions.com/Executive%20Summaries/Air%20Sea%20Battle%20FY%202014%20Exec%20Summ.pdf.

(30) Considéré comme un compromis, disposant de capacités insuffisantes en environnement de déni d'accès et trop coûteux dans les engagements permissifs. Cf. Dr Tom EHRHARD, « An Air Force strategy for the long haul », Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2009, p. 44.

« vacance des acquisitions » des années 1990 et qualifiée de « gériatrique » dès le milieu des années 2000. Les trois grandes priorités programmatiques de l'Air Force sont : les ravitailleurs KC-46, qui doivent remplacer une flotte KC-135 à bout de souffle ; le *Long-Range Strike-Bomber* (LRS-B), dont la centaine d'exemplaires prévus devra constituer à partir de la prochaine décennie le nouveau fer de lance du contre-déni d'accès ; et enfin le chasseur de cinquième génération F-35A, dont plus de 1 700 appareils doivent remplacer à terme la quasi-totalité des appareils tactiques, hormis, bien entendu, le F-22, ainsi qu'une poignée de vieux F-15.

Il faut également y ajouter les systèmes ISR (tel le drone furtif RQ-180 récemment dévoilé), d'information et de communications (notamment les réseaux sécurisés de télécommunication avec relais aéroportés, une des solutions du Pentagone pour réduire sa dépendance aux satellites de communication). Pour se payer ces systèmes, l'Air Force n'a d'autres options que de se séparer de ses flottes de plates-formes mono-mission : les flottes de U-2, lequel reste le meilleur capteur ISR de l'histoire mais n'en sera pas moins remplacé par des drones Global Hawk, et le A-10, traditionnel mal aimé de l'USAF, même si dans ce cas le Congrès oppose une résistance farouche à l'abandon de la meilleure plate-forme d'appui aérien rapproché qui soit. Si les séquestrations reprennent à partir du budget 2016, l'Air Force préserverait ses trois priorités mais serait contrainte d'accélérer le retrait d'autres systèmes soit anciens (ravitailleurs KC-10, drones Predator) soit d'autres matériels plus récents mais de rentabilité douteuse.

La Navy entend pour sa part maintenir une flotte de 306 navires, un objectif qui ne cadre pas avec le plan de construction navale, des insuffisances étant programmées dans le domaine des sous-marins, des navires amphibies et des navires de combat léger. Sa marge de manœuvre est cependant réduite car la majeure partie de sa structure de forces n'a rien d'obsolète et contribue aux priorités capacitaires affichées pour le haut du spectre. Les 10 porte-avions, devant à terme embarquer un mix de F/A-18 E/F, de F-35C et d'EF-18G (la seule plate-forme de guerre électronique offensive américaine) représentent toujours les joyaux de la couronne. Les croiseurs Ticonderoga et destroyers Arleigh Burke, tous équipés du système de direction de combat Aegis, fournissent les indispensables capacités de défense antimissiles contre les missiles balistiques adverses, ainsi que l'essentiel de la puissance de feu en missiles de croisière. Les sous-marins d'attaque classe Virginia constituent les plates-formes de frappes les plus furtives de l'arsenal américain (et peut-être au monde, si on excepte le nouvel Astute britannique) et peuvent en outre se targuer de représenter un des programmes les mieux gérés du Pentagone. Cependant, les sous-marins de la classe précédente, les Los Angeles, restent encore parmi les meilleurs submersibles au monde.

Pour faire des économies, la Navy va retirer les dernières vieilles frégaes classe Perry de sa flotte de réserve et veut placer sous cocon la moitié de ses croiseurs Ticonderoga. Le retour des séquestrations aurait un

impact direct sur l'ensemble des capacités de la Navy, notamment celles de contre-A2/AD. Un tel scénario pourrait ainsi la réduire en 2020 à moins de 260 navires, la privant d'un ou deux groupes porte-avions, d'un ou deux groupes amphibies. Il entraînerait l'étalement des commandes de nouveaux bâtiments et des plans de modernisation des aéronefs. Ces réductions ne permettraient plus à la Navy d'honorer le Force Planning Construct, réduirait ses capacités anti-missiles et annulerait les effets du rééquilibrage de posture vers l'Asie (31).

Enfin, la conjonction des pressions budgétaires et de la primauté accordée au concept opérationnel JOAC se traduit mécaniquement par la compression des forces terrestres conventionnelles, lesquelles peinent à montrer leur utilité stratégique. La rupture est bien là. Si on raisonne en part de budget, l'équilibre entre les *Services* n'avait jamais été fondamentalement remis en cause depuis l'administration Kennedy, en dehors des périodes de guerres prolongées de contre-insurrection dans lesquels l'Army et le corps des Marines recevaient la plus grande part des crédits supplémentaires (Vietnam, Iraq/Afghanistan). Durant les périodes de forte rétractation (ère post-Vietnam ou post-Guerre froide des années 1990) ou de stabilisation budgétaire, la part de l'Army se maintenait à environ 25%, derrière celles du *Naval Department* (comprenant Navy et Marine Corps et absorbant plus de 30% des crédits) puis de l'USAF, à moins de 30%. Or, dans la FYDP 2014-2019, à partir de l'année 2015, les crédits de l'Army ne constitueront plus que 23,5% du budget de base du Pentagone (32). Facteur aggravant, le service ne pourra plus compter sur les dépenses d'*Overseas Contingency Operations* associées à l'Afghanistan, qui contribuaient considérablement au financement de multiples programmes.

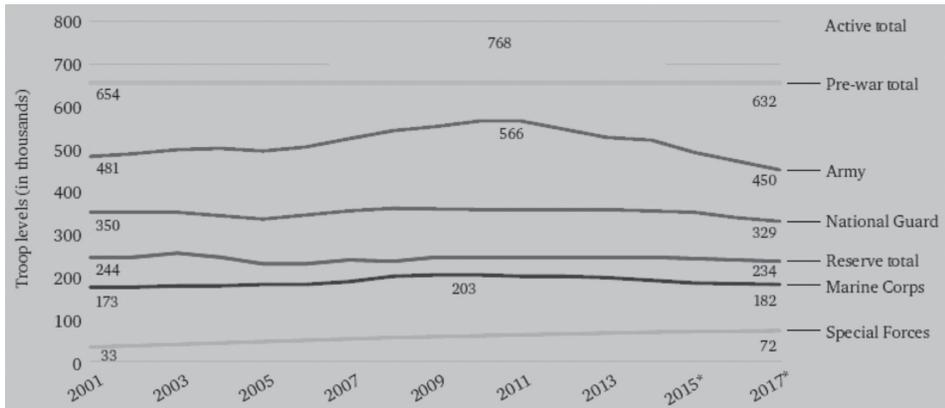
Dans ce contexte, les chefs de l'Army tentent de conserver un équilibre entre *Readiness*, évolution du format et modernisation (33), mais le service est perdant sur les trois tableaux. Le problème central de l'Army est de restaurer une *Readiness* en piteux état. Pour ce faire, elle est contrainte de faire fondre ses effectifs à un niveau jamais atteint depuis l'entre-deux-guerres. Le *Service* considère que le niveau fixé par la QDR de 440-450 000 hommes d'active est le seuil minimal acceptable, mais anticipe, en cas de séquestration, une réduction à 420 000 hommes, soit une baisse de 26% au regard de l'apogée de 2011 et un niveau bien en deçà des 480 000 hommes du début des années 2000. L'Army passerait ainsi de 45 brigades de combat interarmes à 24, ces dernières étant renforcées chacune d'un bataillon afin de réduire en priorité les effectifs d'état-major et de soutien. Ce niveau

(31) Cf. notamment Ronald O'ROURKE, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 1^{er} août 2014.

(32) Office of The Under Secretary Of Defense(Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2015*, avr. 2014, pp. 90-96.

(33) Statement by The Honorable John M. MCHUGH, Secretary of The Army, and General Raymond T. ODIERNO, Chief Of Staff, before the Committee on Armed Services, United States House of Representatives, Second Session, 113th Congress, « On the posture of the United States army », 25 mars 2014.

de structure de force sera réévalué en 2016-2017, autrement dit servira de variable d'ajustement. Les unités de la garde nationale et de la réserve, relativement moins touchées, dépasseront en volume les forces d'active pour la première fois (34).



Source : Janine DAVIDSON, *Retrench or Rebalance ? America's Evolving Defence Strategy*, Chatham House / Royal Institute of International Affairs (research Paper, US Project), sept. 2014, p. 7.

Le BCA a eu également pour effet de réduire le budget de R&D et d'équipement de près de 40% depuis 2012, brisant la modernisation du *Service*. L'annulation du programme de *Ground Combat Vehicle* marque l'échec à résoudre l'équation insoluble entre « survivabilité » et « déployabilité » de l'engin de combat terrestre futur. La stratégie d'équipement met donc surtout l'accent sur la poursuite de la mise en réseau des forces (qui compte pour 5 des 10 programmes de modernisation considérés comme critiques). Pour le reste, il s'agit de restructurer la flotte d'hélicoptères et de moderniser les parcs de matériel existant. Cela étant, l'Army estime ne pas pouvoir restaurer un financement de modernisation adéquat avant la fin de la décennie (35).

Le corps des Marines (USMC) sera proportionnellement moins affecté. Il passera de 202 000 en 2011 à 182 000 hommes dès 2015, mais son effectif pourrait être ramené à son seuil légal de 175 000 en cas de séquestration. L'essentiel de la réduction sera supporté par les unités terrestres. Même dans ce cas, l'USMC conserverait une force d'un volume comparable à celui du début des années 2000. Alors que l'Army alourdit ses brigades pour limiter ses pertes en bataillons de combat, les Leathernecks semblent faire le choix de la flexibilité adaptée au LFO en créant un nouveau type de

(34) Andrew FEICKERT, *Army Drawdown and Restructuring: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 28 fév. 2014, disponible sur le site Internet www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42493.pdf.

(35) Department of the Army, Office of the Deputy Chief of Staff, G-8 Future Force Division (FDF), *The Army Equipment Program in support of the President's Budget 2015*, mai 2014, p. 10.

Marine Air Ground Task Force (le modèle d'unité tactique interarmes du Corps depuis 30 ans), la MAGTF-Crisis Response de 500 hommes centré sur une compagnie d'infanterie renforcée (36) adapté aux opérations ponctuelles de faible ampleur (raids, RESEVAC, etc).

* *

*

Après les grandes guerres post-11 septembre, devant la nécessité de faire des choix financiers drastiques, confronté à deux vrais défis géostratégiques – la poursuite de la guerre contre les djihadistes et la dissuasion de la Chine –, le Pentagone replace comme priorité de sa programmation capacitaire la « transformation » fondée sur la *Network-Centric Warfare* que Donald Rumsfeld tenta vainement d'imposer à l'orée du millénaire. Ainsi, les domaines capacitaires de la QDR 2014 recouvrent tout à fait les buts opérationnels fixés par la QDR 2001 (37). Dans la substance, en revanche, rien ne change fondamentalement, sinon la terminologie et les perspectives technologiques, notamment dans le domaine cyber. Au demeurant, la « transformation » et un concept tel l'ASB – et par extension le JOAC – ont une paternité commune, celle d'Andrew Marshall du Net Assessment, relayé par Andrew Krepinevich au CSBA (38). De la même façon, l'« *Offset Strategy* » de la fin des années 1970, à laquelle fait écho la récente initiative d'innovation, avait pour concepteur le même Marshall.

Pour autant, il existe un décalage de plus en plus criant entre la réalité de la problématique sécuritaire en Asie et ces réponses américaines de contre-déni d'accès. Ces dernières sont promues depuis quelques années pour faire pièce à des actions de type « prise de Taïwan », mais reposent sur une conception par trop générique issue de cette décennie 1990 sans menace réelle. Cela s'explique par plusieurs facteurs : le souci diplomatique d'éviter un mécanisme de « prophétie auto-réalisatrice » vers une nouvelle guerre froide avec Pékin ; l'anticipation sincère par beaucoup d'une prolifération plus générale des capacités d'A2/AD, qu'on a pourtant bien du mal à discerner dans la réalité pour ce qui concerne le déni d'accès proprement dit (sauf peut-être dans les domaines des guerres cyber et sous-marines) ; enfin le « *technology pushing* ». Parallèlement, les Américains peinent à dégager une véritable stratégie tant intégrale qu'opérationnelle, cohérente et pertinente, pour faire face à leurs deux défis (39). C'est tout le procès en irréalisme et en création de risque fait à l'ASB.

(36) Andrew FEICKERT, *Marine Corps Drawdown, Force Structure Initiatives, and Roles and Missions : Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 9 janv. 2014, disponible sur le site Internet www.fas.org/sgp/crs/natsec/R43355.pdf.

(37) QDR 2001, p. 30.

(38) Cf. Philippe GROS, « La question du déni d'accès et le concept *Air-Sea Battle* », Note de la FRS, n° 17-13.

(39) Christopher P. CAVAS, « No clear strategy on China, experts say », *Defense News*, 11 déc. 2013, disponible sur le site Internet www.defensenews.com/article/20131211/DEFREG02/312110030/No-Clear-Strategy-China-Experts-Say.

La réalisation de cette approche capacitaire n'est en outre pas garantie. Tout d'abord, elle repose sur le maintien de l'ordre des priorités géostratégiques qu'une « *Wild Card* » pourrait se charger de chambouler à nouveau. La surprise est la règle, comme nous le démontre une énième fois l'importance croissante de la campagne contre Daesh. Ensuite, il n'est pas certain que cette priorisation capacitaire soit pleinement respectée. La résistance du Congrès à la suppression de la flotte de A-10 ou aux mesures affectant la masse salariale montre une fois encore la difficulté de l'ensemble du système de défense américaine à accoucher de choix effectifs. Enfin, le plus important réside bien sûr dans la disponibilité des budgets requis, un aspect qui à lui seul disqualifie la QDR. La plupart des analystes pointent du doigt le décalage de plus en plus évident, année après année, entre les besoins de cette approche capacitaire et les crédits alloués, même en cas de respect de la programmation budgétaire. Se surajoute l'incertitude quant à l'attribution de ces budgets. Le Pentagone se cale jusqu'à maintenant sur une hypothèse optimiste lui permettant de s'en tenir à une palette très inclusive de moyens relevant de ces capacités « transformationnelles ». En cas de nouvelles séquestrations, il n'est pas évident que l'USAF et surtout la Navy parviennent à abandonner certaines vaches sacrées pour aiguïser le fer de lance cohérent qu'implique cette transformation. Or, de stratégie capacitaire alternative, il n'est pourtant pas question. Comme Todd Harrison le résume, « *the Department [...] has not budgeted enough to fully resource its strategy, nor has it revised its strategy to fit within the budget constraints set by Congress* » (40). Pour autant, il n'est pas non plus certain que cette étreinte budgétaire continue de primer sur le moyen-long terme. Elle reste en effet elle-même une variable dépendant du jeu politique à Washington et de la consolidation de la reprise économique aux États-Unis.

(40) Todd HARRISON, *op. cit.*, p. 3.