

Gestion des ressources humaines et QDR

Frédéric Coste, chercheur associé
(10 juin 2006)

Comme la plupart des nations occidentales, les États-Unis ont rompu, avant même la fin de la Guerre froide, avec l'armée de masse¹. Le passage, en 1973, à la professionnalisation intégrale (*All-Volunteer Forces*) s'est en effet accompagné d'une chute particulièrement importante des effectifs. Cette tendance de long terme s'est accentuée ces dernières années. En une décennie (les années 1990), l'armée de Terre américaine (*US Army*) a ainsi perdu plus de 30 % de ses membres.

De nombreux observateurs – notamment des officiers – ont affirmé que cette baisse était préjudiciable aux capacités militaires des États-Unis. Les multiples engagements des années 1990 (Somalie, Haïti, Balkans...) ont en effet engendré de dangereuses périodes de « surchauffe ».

Avec l'avènement de la « guerre totale contre le terrorisme » (*Global War on Terrorism*), cette situation s'est encore détériorée. Les opérations dans la Corne de l'Afrique, en Afghanistan et surtout en Irak mobilisent en effet des effectifs relativement nombreux. Durant la première année d'occupation de l'Irak, 220 000 hommes et femmes ont ainsi été déployés sur ce théâtre d'opérations. Depuis 2003, toutes les divisions d'active de l'*US Army* y ont été engagées. Le Département de la Défense a été contraint d'organiser la plus large rotation de troupes depuis la Seconde Guerre mondiale.

La pression actuelle concerne toutes les armées. Mais ce sont en réalité les forces terrestres (*US Army* et *Marines corps*) qui sont les plus sollicitées. L'implication militaire américaine sur ces différents théâtres a également

¹ L'armée de masse répond à six critères :

- le système de recrutement repose sur une conscription universelle ou sélective ;
- le segment de population immédiatement mobilisable à des fins militaires (soldats d'active et réservistes) est relativement large ;
- des classes d'âges spécifiques de la population masculine sont redevables d'un service militaire (et sont donc majoritairement appelées sous les drapeaux) ;
- les conscrits contribuent pour plus de 50 % à l'ensemble des effectifs ;
- le niveau de la technologie militaire est plutôt bas ;
- et le poids des forces terrestres est prédominant.

amené un recours massif aux réservistes et aux membres de la Garde nationale.

Les limites du « faire plus avec toujours moins d'hommes »

Cette situation ne connaîtra probablement pas d'amélioration à court terme. Le concept de « *long war* », qui sous-tend la *Quadrennial Defense Review 2006*, traduit l'idée que la lutte contre les réseaux terroristes concernera encore les États-Unis pendant de nombreuses années.

Comme l'indique le document, cette lutte, protéiforme, prendra place dans de multiples espaces géographiques. Elle nécessitera certainement que les militaires américains interviennent sur tous les continents. Les engagements, plus nombreux et plus longs, vont donc impliquer une disponibilité très élevée des soldats, en particulier des forces terrestres.

Or, le budget du *Department of Defense* pour l'année 2007 n'a pas prévu de hausse des effectifs militaires. Comme l'indique la *QDR*, il financera une augmentation des personnels des forces spéciales, des opérations psychologiques et des affaires civilo-militaires. Mais le volume global des effectifs restera constant.

Le document prévoit même une réduction de la taille de certaines unités. L'*Army* devrait ainsi perdre environ 9 000 soldats en cinq ans (de 491 000 à 482 000). L'armée de l'Air devra également réduire fortement son personnel. D'ici la fin de l'année 2011, elle perdra 57 000 aviateurs et civils et 140 appareils. De la sorte, elle devrait libérer des ressources pour réparer et remplacer sa flotte vieillissante.

Les périodes de récupération, indispensables psychologiquement et familialement, risquent donc d'être de moins en moins suffisantes, en nombre et en durée, pour certaines unités. Surtout, les engagements opérationnels trop fréquents auront des conséquences sur leur efficacité. Il est en effet indispensable pour les unités d'être renvoyées régulièrement en formation. Ces périodes de formation permettent notamment de percevoir les nouveaux matériels, de se familiariser avec eux et avec leurs doctrines d'emploi. Elles permettent surtout d'analyser les opérations qui viennent d'avoir lieu (le retour d'expérience).

Diversité des missions et tempo opérationnel

Ces difficultés ne sont pas uniquement liées à la « longue guerre ». Les tensions en Asie (Corée du Nord) et surtout au Moyen-Orient (Iran) accaparent également l'attention du Pentagone. Les menaces potentielles qui en découlent obligent les États-Unis à se préparer à un éventuel conflit conventionnel.

La *QDR* prévoit donc que les opérations menées par les forces américaines, notamment terrestres, s'étendent sur un spectre extrêmement large.

L'*US Army*, à l'heure actuelle l'armée la plus sollicitée, voit ainsi grossir le portefeuille de missions qui lui est attribué.

A la guerre conventionnelle de haute intensité s'ajoutent désormais la guerre irrégulière et la lutte contre le terrorisme. Certaines unités de l'*US Army* et des *Marines* vont ainsi devoir développer des compétences propres aux forces spéciales.

L'Irak et, dans une moindre mesure, l'Afghanistan ont montré qu'il était indispensable de s'impliquer durablement sur les théâtres d'opérations. Il s'agit donc d'intégrer plus avant les missions de stabilisation et de reconstruction au portefeuille existant. Ces opérations concernent également la formation des armées partenaires (à l'heure actuelle, essentiellement afghane et irakienne).

Enfin, les militaires américains devront continuer d'assurer des missions de service public et d'aide directe aux populations, notamment pour gérer les conséquences de catastrophes naturelles (tsunami en Asie, cyclone Katrina).

Sans effectifs supplémentaires, il sera extrêmement compliqué pour les unités, dont le rythme des opérations est déjà trop élevé, de trouver le temps pour parfaire ou acquérir ces compétences nouvelles.

Les solutions proposées par la QDR pour faire face au manque d'effectifs

Pour faire face au manque relatif d'effectifs, déjà ancien, le Pentagone a été contraint en 2003 et 2004 de transformer des emplois civils en emplois militaires.

Surtout, le Département de la Défense a annoncé, en 2004, le recrutement de 30 000 hommes supplémentaires pour l'*Army* et de 9 000 pour le corps des *Marines*. Ce recrutement complémentaire, avalisé par le Sénat et la Chambre des Représentants, est conçu pour être temporaire. Il concerne en effet des soldats disposant de contrats courts (trois ans). Le général Schoomaker, Chef d'état-major de l'*Army*, a ainsi précisé que ces emplois n'avaient pas vocation à être pérennisés².

Mais cette solution de court terme ne semble pas devoir régler véritablement le problème. Plusieurs autres réponses ont donc été avancées par la *QDR*.

Le document prévoit notamment un redéploiement des unités américaines dispersées dans le monde. Il s'agira d'accélérer un mouvement déjà entamé. En août 2004, George W. Bush avait en effet annoncé que 70 000 hommes stationnés en Europe et en Asie allaient être rapatriés sur le territoire national – majoritairement – ou redéployés. La mesure, qui commencera à prendre effet dès cette année, va essentiellement concerner l'Allemagne et la Corée du Sud (les deux pays les plus touchés par ces départs).

Le retour des soldats américains sur le territoire national s'accompagnera d'une gestion des carrières plus souple, avec une fréquence des mutations

² Au cours de l'année fiscale 2005, l'*Army* a procédé au recrutement exceptionnel de 20 000 personnes, les *Marines* de 6 000. Le reste des effectifs complémentaires prévus sera donc recruté au cours de l'année 2006.

– et donc des déménagements – moindre. Il s'agit en fait de minimiser les désagréments subis par les familles de militaires et de compenser ainsi les départs fréquents en opérations extérieures.

Plus globalement, la *QDR* prévoit une réorganisation des forces armées américaines. L'objectif affiché est que toutes les unités, notamment terrestres, puissent être déployées. De la sorte, le réservoir de forces disponibles sera plus important que par le passé.

La restructuration de l'*Army* autour des forces modulaires que sont les brigades relève de cette logique. Il s'agit de disposer d'unités autonomes dont le déploiement doit pouvoir être rapide. Avec une quarantaine de brigades d'active, toutes projetables, l'*Army* pourra notamment assurer une rotation plus importante en Irak³.

Le *Reach-back* doit également permettre d'engager moins d'hommes lors des opérations extérieures. Il s'agit en effet de développer les possibilités de faire appel à des services restés sur le sol américain, notamment grâce aux liaisons spatiales, pour aider les troupes sur le terrain. Certaines activités, notamment de soutien, ne seront plus déployées sur le théâtre d'opérations⁴.

Enfin, le recours aux Réserves continuera d'être important. La loi USERRA – qui offre déjà un statut particulièrement protecteur aux réservistes – va à nouveau être amendée. De la sorte, les armées pourront rappeler plus souvent, plus longtemps et avec des préavis plus courts leurs réservistes⁵. Comme l'indique le concept de *Total Forces*, réaffirmé par la *QDR*, la gestion des ressources humaines doit être globale et prendre en compte toutes les composantes disponibles.

Malgré ces modifications substantielles, le problème des effectifs risque de demeurer. Comme la *QDR* l'indique à différentes reprises, c'est donc l'« économie des forces » qui prévaut en matière de gestion des ressources humaines. Au risque de voir leurs militaires s'essouffler, les forces armées américaines doivent continuer à faire plus avec moins d'hommes.

Par certains aspects, la gestion semble donc être de court terme. Elle pose de nombreux problèmes, notamment celui de l'implication à l'œuvre commune d'individus qui resteront relativement peu de temps dans l'institution. Plus encore, le recrutement pour une période courte d'éléments apparemment indispensables semble contradictoire avec l'idée même de la « *long war* ».

³ Il faut toutefois préciser que certaines de ces brigades ne disposeront plus que deux bataillons sur les trois qui leur étaient auparavant alloués. Cette diminution risque de poser des problèmes conséquents au niveau opérationnel.

⁴ Il s'agira à l'avenir de mesurer l'ampleur de ce phénomène pour savoir s'il peut être atteint dans des proportions véritablement significatives.

⁵ La Réserve militaire aux États-Unis est divisée en trois grands corps : la réserve « disponible », la réserve « en attente » et la réserve « retraitée ». En 2005, les membres de la réserve « disponible » représentaient presque la moitié du potentiel militaire américain.

Le problème du financement des nouvelles compétences

Si la *QDR* et le budget de la Défense 2007 n'ont pas envisagé de hausse sensible des effectifs militaires, c'est en grande partie parce que les ressources financières sont accaparées par les grands programmes d'armement. Les sommes allouées aux équipements demeurent particulièrement importantes, aucun des programmes majeurs n'ayant été abandonné⁶.

Budget du Département de la Défense par titre
(en milliards de dollars)

	FY 06	FY 07
Personnel	118.9	113.1
O&M	182.8	152.6
Procurement	88.1	84.2
RDT&E	72.6	73.4
Military Construction	9.1	12.6
Family Housing	4.5	4.1
Other	75.1	51.1
TOTAL	551.2	491.3

Source : CSBA, avril 2006.

Le poids que représentent ces investissements grève considérablement les possibilités d'embaucher des nouveaux personnels et de mieux les former. Cette situation est d'autant plus défavorable que les budgets fédéraux accusent des déficits de plus en plus prononcés.

Comme l'indique la *QDR*, le retour d'expérience – notamment celui de la campagne irakienne – a permis de montrer que la phase de coercition devait être suivie d'une longue phase de stabilisation et de reconstruction. C'est pourquoi un effort sera consenti pour mieux former les militaires dans cette dimension particulière. Il s'agit notamment de développer leurs compétences linguistiques (grâce à la *Defense Language Transformation Initiative*) et leurs connaissances culturelles. Mieux appréhender les structures sociales, les référents culturels (notamment religieux), les us et coutumes doit leur permettre de développer une plus grande empathie avec l'environnement humain dans lequel ils évoluent.

La *QDR* semble donc annoncer une évolution dans la perception opérationnelle du Pentagone. La culture militaire américaine est en effet marquée par une confiance, souvent exagérée, dans les capacités de la

⁶ Nouvelle famille de destroyers ; avions F-22 et FA-18 EF ; *Joint Strike Fighter* F-35 ; *Future Combat Systems* (FCS) et blindé *Stryker* pour l'Army.

technologie et de la logistique⁷. Cette foi, remise en cause en différentes périodes (notamment pendant la guerre du Vietnam), semble devoir être contrebalancée par le désir de mieux comprendre les populations, de mieux intégrer le facteur humain.

Plus globalement, le conflit conventionnel de haute intensité – qui justifie ce recours massif à la technologie et à la logistique – perd progressivement de son poids comme principal référent opérationnel des forces armées. La lutte contre le terrorisme et contre les guérillas est mieux prise en compte et valorisée parmi leurs missions.

Demeure cependant le problème budgétaire.

Le Département de la Défense prévoit que 181 millions de dollars seront consacrés en 2007 à la formation aux langues et à la culture. Cet effort représente à peine le prix d'un F-35. Les sommes allouées ne permettront de financer qu'une instruction minimum pour les cadres de contact de l'*Army* (sous-officiers et officiers subalternes). Mais elles ne seront sans doute pas suffisantes pour que tous les soldats en bénéficient.

Surtout, il ne semble pas prévu que les unités de la Réserve et de la Garde nationale en disposent. Or, leurs soldats sont très largement déployés en Irak (comme en Afghanistan). Au milieu de l'année 2004, ils constituaient même 40 % des effectifs américains de l'opération *Iraqi Freedom*. Souvent impliqués dans les opérations de stabilisation et de reconstruction, ils sont parmi ceux qui ont le plus besoin de ces connaissances.

Le changement de culture militaire, dont la *QDR* semble porteuse, ne connaît donc qu'une traduction timide.

La confiance en la logistique et la technologie étant toujours fortement ancrée, les responsables américains estiment que ces deux éléments peuvent permettre de combler partiellement les manques en personnels. Elle explique notamment le maintien des très nombreux programmes d'armement⁸.

Recrutement et rétention : l'apparent paradoxe américain

Le développement d'une armée « ramassée », de très haute technologie et dont l'action continue de reposer essentiellement sur l'utilisation de la violence correspond à la culture militaire des États-Unis. Mais ce choix est également contraint. Depuis quelques mois, les forces armées américaines, en particulier l'*US Army*, connaissent en effet des difficultés pour recruter.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont constitué une période faste pour les recruteurs militaires américains. A cette époque, ils

⁷ Cette « utopie technicienne » a souvent été dénoncée dans les rangs même des militaires américains. Voir par exemple l'article de Ralph Peters, ancien officier du renseignement de l'*US Army* : « After the Revolution », *Parameters*, été 1995, pp. 7-14.

⁸ La capacité d'influence des entreprises aéronautiques et de défense américaines est également un facteur qui explique la poursuite de ces programmes.

pouvaient compter sur un vivier de candidats qualifiés tellement vaste qu'une véritable sélection était possible⁹.

La situation a progressivement évolué.

Le 19 janvier 2006, l'armée de Terre américaine annonçait qu'elle repoussait de cinq ans l'âge limite de ses nouvelles recrues (39 ans). De la sorte, elle compte élargir son vivier de recrutement. Cette décision est survenue après que les responsables militaires aient reconnu que l'*Army* avait manqué de 7 000 signatures son objectif de 80 000 recrues pour l'année 2005.

Cette situation concerne également la Réserve et la Garde nationale de l'*Army*. En 2005, cette dernière ne rassemblait que 330 000 individus sur les 350 000 de son effectif théorique. C'est pourquoi, le Congrès a également autorisé le recul de la limite d'âge du recrutement de 39 à 42 ans pour les deux corps.

Pour le Pentagone, cette situation est relativement préoccupante. C'est en effet la première fois en cinq ans de « guerre totale contre le terrorisme » que les objectifs de recrutement n'ont pas été atteints.

Selon le Département de la Défense, l'*Army* sera toutefois capable de déployer en permanence 100 000 hommes en Irak lors des quatre prochaines années. Le manque d'effectifs sera en effet compensé par une rotation plus grande des unités déployées sur le terrain (trois ou quatre mouvements par an).

Pour le moment, la situation n'est donc pas critique. Elle pourrait cependant le devenir si les objectifs de recrutement n'étaient pas atteints plusieurs années consécutives.

L'*Army* connaît donc des difficultés pour trouver sur le marché du travail de nouveaux personnels. Mais paradoxalement, les réengagements sont nombreux.

En 2005, les 10 divisions d'active de l'armée de Terre avaient dépassé leurs objectifs dans ce domaine. Les individus désirant se réengager étaient tellement nombreux que les gestionnaires de l'*Army* ont pu opérer une véritable sélection. La Garde nationale et la Réserve de l'*Army* connaissent des situations analogues.

Autre paradoxe, les unités ayant été les plus longtemps déployées en Irak (*1st Cavalry Division* et *3rd Infantry Division*) ont bénéficié des meilleurs pourcentages de rétention pour l'année 2005.

Ainsi, si la répétition des déploiements opérationnels a affaibli l'envie des jeunes Américains tentés par la carrière militaire, elle n'a pas véritablement érodé la volonté de ceux qui servent déjà. L'effet d'attrition en est fortement atténué.

⁹ Au milieu de la décennie 1990, 40 % des engagés volontaires de l'*US Army* avaient passé au moins un an à l'université ou dans un établissement d'enseignement post-secondaire. Grâce à leur bon niveau de formation, ces recrues ont été capables d'intégrer des formations techniques bien plus intensives et spécialisées qu'auparavant.

Les bonifications financières expliquent en partie ce paradoxe. Les primes de réengagement ont notamment été récemment augmentées (selon le grade et la spécialité entre 6 000 et 12 000 dollars). En 2005, 60 % des soldats ayant accepté de « re-signer » en ont bénéficié, pour un coût total de 347 millions de dollars.

A la prime de réengagement s'ajoutent des prestations particulières lorsque le militaire est envoyé en opérations extérieures : une allocation pour compenser la séparation familiale (*Family Separation Allowance*), un bonus pour la dangerosité (*Imminent Danger Pay*), un supplément pour les « missions difficiles » (*Hardship Duty Pay*) et une gratification pour les « missions hasardeuses » (*Hazardous Duty Incentive Pay*). Surtout, lors du déploiement, le salaire de base n'est plus imposé.

Ces bonifications financières n'expliquent pas tout. Elles peuvent certes inciter à se réengager ; mais jusqu'à un certain point.

L'importante cohésion qui s'est développée entre les militaires sur le terrain est sans doute plus explicative. Le sentiment de fraternité qui se crée progressivement amène parfois les soldats à « rempiler » pour ne pas quitter leurs camarades restés engagés en opérations extérieures¹⁰. Et ce malgré un moral bas¹¹.

Les études dans ce domaine montrent cependant que la chute de la rétention est toujours déphasée par rapport au déclin du recrutement. Le risque pour le Pentagone est donc de voir le pourcentage d'individus acceptant de re-signer dans les armées, surtout dans les forces terrestres, baisser lui aussi dans les mois à venir.

Deux facteurs risquent notamment de jouer à plein à l'avenir.

Tout d'abord, le sentiment des militaires de ne pas être pleinement soutenu par la communauté nationale.

La société américaine est en effet profondément divisée à propos de la guerre en Irak. Du début des frappes jusqu'à la chute de Bagdad, le soutien avait quasiment été sans faille. Mais depuis, les enquêtes réalisées prouvent que l'opinion publique nationale est beaucoup plus critique.

Même si 53 % des Américains continuaient de penser en juin 2005 que l'intervention n'était pas une erreur, 58 % d'entre eux affirmaient que la

¹⁰ Pour Claude Barrois, l'expérience opérationnelle, le risque et les épreuves partagés donnent une importance primordiale au groupe primaire. Le groupe primaire (tel qu'il est nommé par les sociologues), ou groupe élémentaire, correspond, dans l'armée de Terre, à la section ou au peloton et à leurs subdivisions. Il représente l'environnement humain immédiat du combattant.

Progressivement, « Le groupe devient la vraie patrie au nom de laquelle chacun est prêt à tuer ou à mourir. Dans certains cas, l'Idéal national ou l'Idéologie incarnée par le chef politique s'efface presque complètement au profit de la sauvegarde de cette patrie toute proche, et bien plus concrète, riche de la substance vivante des hommes du groupe (...) » (Barrois (C.), *Psychanalyse du guerrier*, Paris, Hachette, Coll. Pluriel, 1993, pp. 174-175).

¹¹ Une étude réalisée en 2004 mettait en évidence la démoralisation des unités régulières déployées en Irak. Plus de 50 % des soldats avaient alors affirmé avoir un « moral bas » (voir Thomas E. Ricks, « In Army Survey, Troops in Iraq Report Low Morale », *The Washington Post*, 26 mars 2004).

coalition ne parviendrait pas à établir un gouvernement démocratique en Irak. Un tiers estimait même que la guerre ne pourrait être gagnée¹². Ce faible soutien populaire, outre la perte de légitimité de l'administration au pouvoir qu'il engendre, a et aura un impact sur la motivation des militaires.

Surtout, le désarroi des familles de militaires s'est amplifié. La perspective d'une guerre longue (la « *long war* » de la *QDR*) et la possibilité d'une extension spatiale du conflit signifient bien évidemment que les soldats américains seront plus souvent envoyés en opérations extérieures et donc séparés de leurs proches. Une étude publiée en 2004 révélait ainsi que 55 % des femmes de militaires estimaient que les déploiements habituels avaient été allongés de manière excessive. Bien qu'une majorité d'entre elles se disait fière de l'engagement de leur mari, une minorité importante des épouses (30 %) désirait que leur conjoint quitte l'armée¹³.

Comme l'indique la *QDR*, les engagements opérationnels des forces armées américaines – qu'ils soient liés ou non à la « guerre totale contre le terrorisme » – demeureront à l'avenir nombreux et longs. Ils reposeront pour partie sur des opérations de stabilisation et de reconstruction. Les soldats américains vont donc s'investir plus avant dans des missions qui étaient demeurées faiblement valorisées dans la culture militaire du pays et auxquelles ils ont été généralement peu formés. Pour ce faire, ils devront acquérir de nouvelles compétences.

Le rythme des déploiements tout comme les ressources budgétaires empêchent que ces objectifs du document puissent être immédiatement respectés. Faute de temps et d'argent, la pression sera de plus en plus importante sur les militaires américains, qui doivent faire plus en étant toujours moins nombreux.

Les problèmes de recrutement, s'ils viennent à se confirmer, risquent d'amplifier ces difficultés. Même si les réengagements compensent pour l'instant le déficit de nouvelles embauches, ils ne pourront demeurer à moyen terme une solution, notamment parce que la société militaire doit, pour des raisons fonctionnelles, rester jeune et donc qu'un turn-over minimum est nécessaire pour baisser la moyenne d'âge des effectifs.

¹² Sondage réalisé par l'institut Gallup pour CNN et *USA Today*.

¹³ L'enquête, réalisée pour le *Washington Post*, la *Kaiser Family Foundation* et l'université *Harvard*, portait sur l'expérience de la vie militaire des conjointes de soldats. Elle a été réalisée auprès des épouses des personnels d'active de l'*US Army* des 10 bases américaines les plus importantes (*Forts Benning, Bliss, Bragg, Campbell, Carson, Drum, Hood, Lewis, Riley et Stewart*).

Voir notamment « *Army Spouses Expect Reenlistment Problems* », *The Washington Post*, 28 mars 2004.

Comme le reconnaît la *QDR*, les États-Unis ont donc besoin d'une aide extérieure, notamment pour les missions de stabilisation. D'autant plus que certains de leurs alliés ont une grande expérience de ce type d'opérations.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.