

Une nouvelle stratégie maritime pour les États-Unis

Michel Picard, Chercheur associé

(13 janvier 2008)

Le 17 octobre 2007, un général et deux amiraux ont signé à Washington un document intitulé « *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* ». Ces trois autorités militaires sont le général Conway, commandant le « Marine Corps », l'amiral Roughead (US Navy), Chief of Naval Operations (CNO), et l'amiral Allen, commandant la « Coast Guard »¹.

Malgré le rôle historique très ancien attribué aux forces navales dans le système de défense américain, ce n'est que la troisième fois qu'une stratégie maritime est ainsi officiellement définie et proclamée ; et c'est la première fois que les trois « naval services » sont associés dans cette tâche.

Les lignes directrices définissant le rôle des forces navales au service de la stratégie générale des États-Unis sont bien sûr conservées, mais les modalités de leur application se sont complétées sous des aspects ayant permis à certains commentateurs d'utiliser le terme de « soft power » pour les qualifier².

Autre première, l'élaboration de ce document a donné lieu à la consultation de nombreux experts extérieurs au monde militaire et à la tenue de dix symposiums ouverts au public organisés dans dix villes des États-Unis par le « Naval War College » entre novembre 2006 et l'été 2007. Ces dernières manifestations (« Conversations with the Country »), dont certaines se sont déroulées très loin des rivages océaniques, ont permis aux rédacteurs de ce document de faire état de l'adhésion de la population aux orientations retenues.

¹ Ce document peut être consulté à l'adresse
www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf

² « New Maritime Strategy to Focus on 'Soft Power' », *Washington Post*, 17 octobre 2007.

Parmi celles-ci, il semble que les Américains ressentent maintenant profondément le besoin d'éviter les guerres et que, dans ce dessein, il importe de mettre un accent fort sur toutes les formes de coopération internationale envisageables. Il y a là une reconnaissance de l'existence d'un monde impossible à gérer avec les seules forces nationales, même si elles sont considérables, ce qui tranche avec certaines des positions tenues dans un passé récent.

En tout état de cause, l'application de cette nouvelle stratégie aura des répercussions importantes sur l'organisation des trois services concernés, leur politique d'équipement, la conduite des opérations. Certaines des évolutions ainsi requises ont d'ailleurs déjà reçu un début d'exécution.

De Lehman à Mullen (de Reagan à Bush Junior)

Les grands principes de stratégie navale adoptés par les États-Unis ont été définis par l'amiral Mahan en 1890 : il s'agit, par la maîtrise de la mer, de défendre le territoire des États-Unis, de gagner les guerres et d'assurer la liberté des communications maritimes, indispensables qu'elles sont à la prospérité nationale. Leur application peut et doit s'adapter au contexte géopolitique à chaque moment de l'histoire mais les fondations sont intangibles : les USA ne pourront jamais tolérer que la mer puisse devenir un milieu menaçant pour leurs intérêts de sécurité et leurs intérêts commerciaux³.

La première expression d'une stratégie maritime officiellement définie (« *The Maritime Strategy* ») date du milieu des années 1980⁴. Elle fut l'œuvre du Secrétaire à la Navy de l'administration Reagan, John Lehman, et du CNO de l'époque, l'amiral Watkins. Très typée « Guerre froide », elle définissait comme objectif de refouler les forces navales soviétiques vers leurs atterrages afin de les concentrer pour les détruire, de permettre le renforcement en toute sécurité de l'OTAN par voie de mer puis de porter le combat sur le territoire ennemi. Définie sans grande concertation, critiquée pour son aventurisme et pour son coût (600 navires !), cette stratégie n'eut qu'un temps de vie assez court.

La relève fut assurée en 1992 par la stratégie « *...From the sea* », préparée par l'amiral Trost, le successeur de Watkins, et endossée par son successeur, l'amiral Kelso conjointement avec le Secrétaire à la Marine et le commandant du « Marine Corps ». La référence en est la « National Security Strategy » de 1990 (Bush senior). Le spectre d'une guerre totale avec l'URSS s'est éloigné sans toutefois disparaître ; le devant de la scène est pris par les crises de toutes natures qui secouent le monde et par les risques de prolifération. Moins ciblée que la précédente sur une menace précise, cette stratégie renoue avec les notions de flexibilité des forces navales et de souplesse de leur emploi ; elle leur assigne pour fonction

³ On pourrait dire aujourd'hui la même chose du milieu spatial.

⁴ « *The Maritime Strategy* », Adm. Watkins, US Naval Institute Proceedings, supplément 7-14, janvier 1986.

prioritaire la projection de force vers la terre à l'échelle du globe ; elle insiste sur l'importance de la permanence du déploiement dans les zones sensibles ainsi que sur l'adaptation aux opérations combinées. Pour ce faire, environ 400 navires de combat sont nécessaires ainsi qu'une cinquantaine de navires amphibies.

Et puis, au début du troisième millénaire, vient le temps où, la menace terroriste changeant d'échelle dans le registre de la nuisance, il s'avère impératif d'adapter à cette nouvelle donne l'ensemble du dispositif de sécurité américain. Le premier risque à parer est celui d'attentats sur le territoire des États-Unis, l'importation d'armes NRBC par voie de mer étant identifiée comme une de ses composantes les plus inquiétantes. L'amiral Mullen, CNO à cette époque, annonce donc au milieu de l'année 2006 l'élaboration d'une nouvelle stratégie maritime et prévoit de l'avoir définie à l'automne 2007.

Genèse de la nouvelle stratégie maritime

L'amiral Mullen est depuis le 1^{er} octobre dernier « Chairman, Joint Chiefs of Staff » ; sa promotion précédait de quinze jours la publication de la « *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* » dont il a assuré la gestation.

Les objectifs globaux à atteindre sont fixés depuis plusieurs années. Ce sont ceux de la « National Security Strategy » (septembre 2002) déclinés depuis lors au sein du « Department of Defense »⁵ mais aussi par le « Department of Homeland security »⁶. Ces deux filières se sont rejointes pour énoncer en septembre 2005 une « National Strategy for Maritime Security' » (NSMS) promulguée conjointement par les deux administrations ; cette dernière se veut avant tout être – mais pas seulement – une réponse au risque terroriste et est porteuse d'une part importante des évolutions prônées par la nouvelle stratégie maritime. La sûreté maritime doit ainsi, pour assurer la protection du « Homeland » :

- s'organiser selon un concept de défense en profondeur ;
- assurer le « **Maritime Domain Awareness** », c'est-à-dire la collecte et la gestion de toutes les informations concourant à un contrôle efficace des mers, des côtes et du commerce par mer ;
- assurer coûte que coûte la continuité du commerce maritime ;
- s'appuyer, à cette fin, sur la coopération entre services et agences nationaux et sur la coopération internationale.

La coopération entre les différents « naval services » américains s'impose donc. Elle est en effet indispensable parce que chacun pourrait revendiquer, au détriment de l'efficacité globale, un domaine d'action propre : la haute mer pour la « Navy », les zones côtières et le littoral

⁵ « National Defense Strategy » de 2004 et « National Defense Strategy » de mars 2005.

⁶ « National Strategy for Homeland Security » de juillet 2002.

national pour la « Coast Guard », les opérations en terre étrangère pour les « Marines ». Elle l'est également parce que certaines opérations en mer ne peuvent être réalisées que par des personnels habilités : l'application en temps de paix tant de la loi américaine que de la loi internationale est du seul ressort des « Coast Guards ». Voilà pourquoi il fallait deux amiraux et un général commandant leurs services respectifs pour signer la nouvelle stratégie.

Sur le fond : continuité et enrichissement

La « *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* » reprend, bien sûr, les habits traditionnels de la puissance maritime : dissuasion, contrôle des mers et océans, déploiements permanents, projection de force, flexibilité et endurance. Elle est ainsi dans la continuité des préceptes de l'amiral Mahan et des stratégies précédentes ; le combat en mer et contre la terre reste bien à la racine des capacités que doit détenir l'US Navy.

Toutefois, ces capacités, dans le contexte géostratégique d'aujourd'hui, peuvent et doivent être utilisées à d'autres fins. La guerre au terrorisme, la défense du territoire contre des attaques asymétriques mais aussi la lutte contre la piraterie et les trafics de toutes natures – aux premiers rangs desquels, ceux de la drogue et des éléments d'armes de destruction massive – ne peuvent être assurées à l'échelle voulue si l'ensemble des « naval services » ne s'épaulent pas et, en particulier, si la Navy n'apporte pas aux services civils concernés le concours de ses moyens.

Parmi les nouveaux habits de la stratégie maritime, c'est ainsi la **sûreté maritime**, définie par la « National Strategy for Maritime Security », qui vient en premier compléter la garde-robe. Mais, parce que les souffrances des hommes sont porteuses de ressentiment et de frustration et puisqu'elles peuvent les rendre sensibles à la tentation totalitaire ou terroriste, il faut aussi se donner les moyens et le mérite d'agir pour les soulager : la stratégie prend en compte l'assistance humanitaire et l'intervention en cas de catastrophe. Combinée avec les aspects diplomatiques traditionnels que l'on reconnaît aux forces navales, dont leur rôle dans la prévention des conflits, tout ceci donne à la nouvelle stratégie un parfum de « *soft power* »⁷ qui doit favoriser la qualité des relations avec les amis et alliés traditionnels mais aussi avec de nouveaux partenaires que l'on s'engage à rechercher.

Pour les besoins de la guerre sur mer ou contre la terre, les forces américaines, sans rivales, peuvent se dispenser d'un appoint. En revanche, pour les opérations de sûreté maritime, contre des menaces insidieuses et ubiquitaires, la « 300 ships Navy » qui se met en place est insuffisante ; c'est pourquoi l'amiral Mullen, en parallèle de la nouvelle stratégie maritime a lancé courant 2006 le concept de « Thousand-ships navy ».

⁷ Dans le registre des expressions qui semblaient naguère éloignées des concepts américains, il faut citer, en complément de « *soft power* », le « *multi-polar world* » qui figure littéralement dans la nouvelle stratégie maritime.

Rebaptisé « *Global Maritime Partnership* », ce concept contient un appel insistant à une coopération internationale accrue avec les Marines amies et alliées mais aussi à la mise en place de relations avec de nouveaux acteurs afin que le volume des forces mises en œuvre devienne suffisant pour l'immense tâche à accomplir⁸. Cet appel est intégralement assumé, voire amplifié, dans la nouvelle stratégie.

Au total, on est là bien loin de « *The Maritime Strategy* » de Lehman et Watkins, toute concentrée sur des opérations de combat contre la Flotte rouge et l'attaque de l'Union soviétique. La nouvelle stratégie semble bien être l'aboutissement d'une réflexion amorcée au début des années 1990 quand l'amiral Trost avait défini le contexte à prendre en compte comme celui d'une « paix violente »⁹ : sa stratégie « *...From the sea* » n'avait toutefois pas encore répondu à l'ensemble des questions que ce constat posait. Mais, il n'y avait pas encore eu le 11 septembre 2001.

Conduite des opérations conjointes : une révolution en cours

Le déclencheur de cette nouvelle stratégie est bien, en effet, l'attentat meurtrier contre les « twin towers ».

La coopération entre l'US Navy et le Marine Corps, qui appartiennent tous deux au « Department of the Navy » du DoD est institutionnelle et, en tout cas pour ce qui concerne les opérations militaires, édicter un nouveau corpus de doctrine n'y ajoute rien. Il n'en est pas de même pour ce qui concerne les relations entre ces deux services et l'« US Coast Guard ».

Les « Coast Guard » dépendent depuis cinq ans d'une administration civile qui doit sa naissance aux besoins d'organiser l'administration américaine pour la lutte contre le terrorisme : le « Department of homeland Security ». C'est toutefois un corps militaire qui, d'ailleurs, serait intégré à l'US Navy en temps de guerre : tel a été le cas pendant les deux Guerres Mondiales du XX^{ème} siècle. En revanche, en temps de paix, ce sont les « coasties » qui sont censés conserver le leadership dans les opérations communes.

Les circonstances ont amené à malmener un peu ces principes et, par exemple, c'est bien pour soulager le Marine Corps et les moyens de la Navy que la « Coast Guard » a dépêché cinq cutters, de nombreux moyens légers et plusieurs centaines de ses agents au nord du golfe Persique en 2003. Quoi qu'il en soit, la participation des trois « naval services » à des activités opérationnelles communes ou conjointes est un fait historiquement acquis.

⁸ Bien entendu, la « Thousand-ships navy » inclut les navires de la « Coast Guard ».

⁹ Déposition devant la commission des forces armées de la chambre des représentants le 20 février 1990.

Ce qui est original, ce sont les besoins nouveaux de la lutte contre le terrorisme et cela sous deux aspects qui sont induits par son caractère civil et mondialisé :

- les opérations à mener là sont à mi-chemin des opérations de police - parce qu'elles se déroulent en temps de paix - et des opérations militaires - parce que l'adversaire utilise ou pourrait utiliser des moyens sophistiqués que seules peuvent contrer les forces armées ;
- la globalisation de la menace donne au « théâtre d'opérations » une extension qui s'oppose au désir de son contrôle intégral et permanent ; tant l'acquisition du renseignement que la capacité de réaction sont alors hors de portée, même d'un mastodonte comme l'US Navy.

Une problématique de même nature avait été rencontrée auparavant. La « Joint Inter Agency Task Force South »¹⁰ mise en place en 1998 associait déjà les trois « Naval Services » (ainsi que d'autres services militaires et agences civiles, américains ou étrangers)¹¹ dans la lutte contre le trafic de drogue provenant d'Amérique Latine. Les dispositions ainsi prises ont permis d'obtenir des résultats incontestables, en particulier parce que le partage du renseignement entre tous les acteurs a considérablement enrichi la compréhension des modes d'action adverses et a favorisé les délais de réaction aux indices d'alerte. Il y a donc là un exemple, à échelle réduite, de ce qui devait être fait au bénéfice de la lutte contre le terrorisme.

C'est bien dans cet esprit que la « National Strategy for Maritime Security » a été rédigée et que le concept de « Maritime Domain Awareness » (MDA) a été formulé. La « *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* », pour sa part, réaffirme l'importance qu'il y a à développer la MDA (tâche immense !) et à la soutenir par des efforts accrus en matière d'ISR¹². Au-delà de la pratique d'opérations conjointes, il s'agit donc de mettre en place un système d'information partagé, une analyse de situation commune, des structures de commandement adaptées et, pour tout dire, une communalité d'état d'esprit et de manière de penser partagés.

La nouvelle stratégie maritime prône à cet égard que soient développés les échanges entre les écoles¹³ (au niveau des professeurs comme des élèves), intensifiée la pratique d'entraînement en commun, généralisée l'affection croisée d'officiers dans les états-majors. Ces pratiques, de plus, devront prendre en compte une dispersion accrue des forces à travers le monde, c'est-à-dire que c'est en principe même sur des navires isolés que le

¹⁰ Le nom défini de « JIATF South » n'a été donné à cet organisme qu'en 2003.

¹¹ Y compris la Marine nationale, qui y détache un officier de liaison et qui fournit pour certaines opérations des concours navals ou aériens.

¹² « Intelligence, Surveillance & Reconnaissance »

¹³ L'US Naval Academy forme les officiers tant de l'US Navy que du Marine Corps mais les Coast Guards ont leur propre Académie.

commandement devra pouvoir disposer d'une équipe « inter agency » bien rodée. Cela implique que des « coasties » soient affectés sur des navires de combat afin de conduire les opérations d'application de la loi et que des « sailors » ou des « marines » le soient sur les cutters de la « Coast Guard » pour en renforcer les capacités militaires ; cela s'est déjà fait au coup par coup, cela devra se généraliser.

Rapprochement des politiques d'équipement

Sur la grande majorité des images qui accompagnent le texte de la « *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* » (cf. note 1) figurent, insérés au sein d'une « Task Force » en opérations ou à proximité d'un porte-avions, des cutters de la « Coast Guard ». Cette illustration de ce qu'il faut faire, et qui est actuellement une réalité dans le Pacifique ouest, dans l'océan Indien et dans le golfe Persique, signifie qu'il doit aussi y avoir interopérabilité au niveau des navires.

On peut penser que cette interopérabilité est aujourd'hui défectueuse : les « cutters » actuellement en service dans l'« US Coast Guard » ont une moyenne d'âge élevée et leurs équipements, dont le système de gestion de l'information, sont en grande partie obsolètes. Un programme de renouvellement baptisé « Integrated Deepwater System »¹⁴ a été lancé à la fin des années 1990, a démarré lentement puis a été remanié après le 11 septembre 2001 pour mieux répondre aux nouveaux défis. Parmi les 91 bâtiments concernés par ce programme figurent 33 cutters de 4 000 tonnes destinés à opérer en haute mer et équipés d'un système de traitement de l'information dérivé de l'Aegis qui équipe l'US Navy. Les huit plus gros d'entre eux, les « National Security Cutters » (NSC) de 4 300 tonnes embarqueront le même canon de 57 mm qui équipera les futurs « Littoral Combat Ships » et DD(X) de la Navy. Ce programme, qui est maintenant bien financé, s'étale sur les vingt prochaines années¹⁵.

En parallèle, la « Coast Guard » apporte son concours à l'US Navy : celle-ci a lancé à la fin des années 90 le programme « Littoral Combat Ships » (LCS) dont l'appellation exprime bien la vocation ; les navires de ce type seront adaptés à la demande à une mission précise, toujours en zone côtière ou dans les approches, par remplacement de conteneurs embarqués et dédiés à tel ou tel type de lutte (mines, navires légers, sous-marin, etc.) ; le module opérationnel « surveillance côtière et sécurité des ports » qui est maintenant prévu pour eux et qui est lui aussi conteneurisé, est défini et développé en coopération entre les marins et les « coasties ».

¹⁴ Ce programme comprend le renouvellement ou la modernisation de l'ensemble des navires et des moyens aériens ainsi que des systèmes de commandement et de transmissions.

¹⁵ Le premier cutter NSC, le « Bertholf », a commencé ses essais à la mer en 2007 et devrait être admis au service actif avant l'été 2008. Le second et le troisième sont en construction.

La puissance maritime américaine au XXI^{ème} siècle

N'utiliser que le LCS, bâtiment d'un genre radicalement nouveau, comme exemple de la « transformation » de la Navy pour répondre aux nouvelles menaces serait bien réducteur. Depuis maintenant plus d'une dizaine d'années, d'autres exemples, multiples, illustrent le souhait de pérenniser par le « procurement » une prééminence jusqu'ici indiscutée :

- maintien à niveau des forces aéronavales, mais nucléarisation totale de leur mode de propulsion ;
- transformation de quatre SSBN en SSGN dédiés aux opérations spéciales et aux frappes contre la terre ;
- nouveaux programmes de sous-marins d'attaque, moins nombreux mais, eux aussi, équipés pour les opérations spéciales en sus de leurs capacités antérieures ;
- mise en place d'une composante navale de la Missile Defense qui, allant au-delà du souhait initial d'une défense de zone, contribue à la défense du territoire national ;
- résurgence d'une force de Guerre des Mines et d'une Riverine Force ;
- ...

La plupart de ces mesures correspondent bien à la stratégie « *...From the sea* » arrêtée par l'amiral Trost au début des années 1990 et à la mise en retrait des pratiques envisagées lors de la Guerre froide. Il se trouve qu'elles se révèlent aussi de nature à bien répondre aux risques liés à l'utilisation du domaine maritime à des fins terroristes ou illégales, pour peu qu'elles soient assorties d'un complément doctrinal qui les intègre dans un tout plus vaste du type « Défense Nationale ». C'est à la « *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* » de jouer ce rôle ainsi que de prolonger l'appel aux coopérations internationales exprimé dans les concepts stratégiques amont qui l'ont inspirée. Evidemment, maintenant que les principes sont posés, il reste beaucoup de travail avant que leur application soit réalisée.

Pour autant, il faut s'interroger sur la prolongation de la dynamique de ce processus sous la forme qu'il a maintenant prise. Sans doute, les acteurs de terrain concernés s'attacheront-ils à appliquer avec conscience de nouvelles orientations qui présentent certains aspects d'une révolution culturelle. Mais, à rebours, la question se pose de savoir si les dispositions prises vont assez loin. D'une part, certains commentateurs ont proposé une extension de la mise en commun des politiques d'équipement de l'US Navy » et de l'US Coast Guard » : faire un programme commun des « Littoral Combat Ships » et des « National Security Cutters » n'aurait sans doute pas été une si mauvaise idée. D'autre part, et surtout, le problème de l'unité de commandement n'est pas résolu. Qu'en temps de paix le leadership revienne aux « Coast Guards » ne peut tenir dans la pratique sauf dans des conditions très particulières et, somme toute,

marginales dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et la prolifération. Alors, faudrait-il, que les « coasties » intègrent le « Department of the Navy » ? Cette idée a été mise sur le tapis ; elle n'est probablement pas mûre encore mais il est douteux qu'elle reste durablement oubliée.

Et puis l'édification conjointe par les trois « naval services » d'une stratégie commune n'est-elle pas, comme l'a été la définition en 1998 de la « *National Fleet*¹⁶», une façon de dire que le travail nécessaire est fait et que chacun peut conserver sa spécificité et son indépendance ? Cela sera-t-il assez convaincant pour les autorités politiques ?

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

¹⁶ Le concept de « *National Fleet* », élaboré en commun par la Navy et les « Coast Guards », avait pour but de répartir les responsabilités dans les opérations conjointes, de développer les coopérations en matière de planification, d'entraînement et d'équipement.