

Nicole Vilboux

Chercheur associé, Fondation pour la recherche stratégique

Philippe Gros

Chargé de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

La révision quadriennale de la politique de défense américaine

Résumé

Publiée en mars 2014, la dernière des révisions quadriennales de la défense américaine (QDR) a soulevé peu de commentaires dans la communauté stratégique. Cela s'explique à la fois par l'absence d'innovation dans les orientations définies et surtout par la présentation concomitante du budget pour 2015, qui pour sa part soulève de nombreuses interrogations. La QDR entend confirmer, en les actualisant, les choix effectués en 2012 dans le *Defense Strategic Guidance*, qui annonçait en particulier un recentrage vers les opérations classiques et la zone Asie-Pacifique. L'objectif essentiel de la révision était de mettre ces objectifs en adéquation avec un environnement budgétaire de plus en plus austère. Or, dès la publication du rapport, les perspectives financières pour les années à venir semblent rendre illusoire la mise en œuvre de la stratégie proposée. Il faut pourtant retenir de cette QDR l'affirmation de choix capacitaires

marquant le retour à la logique de la « transformation » qui avait été mise en sommeil pendant une décennie.

Abstract

The last Quadrennial defense review was released last March in near indifference. This can be first explained by the lack of major changes in the strategy from the Strategic defense guidance issued by the Obama administration in 2012. Second, the report was eclipsed by the debate on the FY2015 budget requested by the Department of Defense at the same time. While the QDR intended to update and adapt the strategy to a period of increasing fiscal constraint, its execution seems compromised from the start by unrealistic assumptions regarding future budget levels. The report however confirms the rebalancing initiated in 2012, toward:

- ◇ *the Asia-Pacific region;*

- ◇ *and greater emphasis on the full spectrum of possible operations, with a focus on preparing to fight increasingly sophisticated adversaries.*

It also makes “critical decisions” to reduce the force structure to protect key capabilities and investments for the future. With its emphasis on innovation to move toward a “smaller and leaner” joint force, the QDR goes back to the transformational objectives which were temporarily overshadowed by a decade of war.



QDR 2014 : Une révision avortée de la stratégie de défense

Nicole Vilboux

Tous les quatre ans, depuis 1997, le Département de la Défense (DoD) est tenu de présenter au Congrès une révision complète de la stratégie, tenant compte de l'environnement international et des ressources financières disponibles pour clarifier les choix en matière de structure, de posture et d'équipement des forces. La dernière *Quadrennial Defense Review* (QDR) a été rendue publique le 4 mars 2014, dans une remarquable indifférence¹. La communauté stratégique américaine est certes occupée à débattre de la conduite à tenir dans la crise de Crimée, mais le peu de commentaires sur la QDR contraste nettement avec les débats suscités à la publication des versions précédentes. Seule la dimension financière de la politique de défense retient l'attention, qui se focalise donc plutôt sur la proposition de budget pour 2015 soumise au Congrès le 4 mars également. On ne peut pas dire pour autant que le rapport du DoD fasse consensus. Le président de la Commission des forces armées de la Chambre des Représentants l'a même rejeté, estimant qu'il ne répond pas aux exigences de l'exercice, faute d'exprimer une vision stratégique claire².

Les critiques de Howard McKeon ne sont certes pas nouvelles et l'utilité des QDR a été jugée de plus en plus discutable à chaque document. Mais alors que les rapports précédents furent surtout contestés pour leur négligence des réalités budgétaires, celui de

1. Seul le CSIS a organisé une conférence sur le sujet, le 10 mars à Washington. Vidéo en ligne sur : <<http://csis.org/event/discussion-2014-qdr-and-fy15-defense-budget>>.

2. “Chairman McKeon rejects QDR”. Armed Services Committee, House of Representative, March 04, 2014. <<http://armedservices.house.gov/index.cfm/2014/3/chairman-mckeon-rejects-qdr>>

2014 place ces contraintes au centre des réflexions, au détriment de toute innovation dans la stratégie. Dans ce domaine, il se contente de reprendre et « *actualiser* »³ les orientations définies en 2012 dans le *Defense Strategic Guidance* (DSG 2012). La QDR peut alors apparaître comme un exercice de mise en adéquation des objectifs affichés avec l'évolution des moyens disponibles. C'est d'ailleurs ainsi que le DoD présente son travail. Cependant, les choix annoncés pour réconcilier la stratégie et les ressources paraissent encore moins convaincants que dans les QDR antérieures, ce qui amène à s'interroger sur l'intérêt de l'exercice.

Une actualisation limitée des priorités stratégiques

Comme toutes les QDR, celle de 2014 commence par une évaluation prospective de l'environnement international, d'où ressortent les enjeux prioritaires pour la sécurité américaine. Cet aspect de la révision est toujours très attendu puisqu'il doit justifier les choix du DoD en termes de capacités et structure de forces. En l'occurrence, la communauté stratégique espérait y trouver des précisions, voire une mise à jour, sur certains points de la vision présentée en janvier 2012 dans le DSG.

De manière assez convenue, le DoD expliquait alors que « *l'environnement de sécurité mondial présente un ensemble de plus en plus complexe de défis et d'opportunités* »⁴. Parmi les principales tendances déterminantes se trouvaient :

- ◆ La persistance de la menace représentée par l'extrémisme violent en dépit de l'affaiblissement d'*Al Qaida* ;
- ◆ Les évolutions en Asie-Pacifique, et plus spécialement « *l'émergence de la Chine comme puissance régionale* »⁵, susceptibles d'affecter les intérêts économiques et de sécurité des Etats-Unis ;
- ◆ L'incertitude politique et les risques de déstabilisation engendrés par le « *réveil arabe* » (« *Arab Awakening* ») au Moyen-Orient ;
- ◆ L'accroissement du nombre d'Etats ou

3. Intervention de Christine Wormuth, Deputy Undersecretary of Defense for strategy, plans and force development. Washington (D.C.): CSIS, March 10, 2014. En ligne sur : <<http://csis.org/event/discussion-2014-qdr-and-fy15-defense-budget>>

4. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington (D.C.): Department of Defense, January 2012, p. 1.

5. Ibid., p. 2.

d'acteurs non-étatiques capables de menacer la libre utilisation des « espaces communs », notamment du cyberspace et de l'espace extra-atmosphérique.

Sans s'appesantir sur l'analyse du contexte, la QDR de 2014 se contente de confirmer que « *l'environnement international de sécurité reste incertain et compliqué* »⁶. Le Secrétaire à la Défense évoque lors de la présentation du budget « *un monde qui devient plus volatil, plus imprévisible et dans certains cas plus menaçant pour les Etats-Unis* »⁷. Les « *puissantes forces mondiales* »⁸ qui contribuent à ce phénomène relèvent d'une part du « *déplacement des centres de gravité* » de la planète et, d'autre part, des évolutions technologiques, permettant par exemple « *la diffusion accélérée de l'information* ».

Du point de vue géographique, la priorité attribuée en 2012 à l'Asie-pacifique est clairement réaffirmée, puisque la zone occupe une place « *de plus en plus centrale dans le commerce, la politique et la sécurité mondiale* »⁹. Dans le même temps, les risques de conflits se multiplient tandis que la modernisation militaire de la Chine se poursuit et que la Corée du Nord reste une menace à la paix régionale comme à la sécurité « *directe* » des Etats-Unis. En seconde position des préoccupations américaines, les risques de conflits au Moyen-Orient émanent à la fois des divisions religieuses (entre sunnites et chiites), des rivalités pour les ressources et des bouleversements politiques qui secouent de nombreux pays. Le phénomène est particulièrement propice aux groupes terroristes comme en témoigne le conflit en Syrie, devenu l'épicentre du « *djihad mondial* ». L'Iran demeure en outre « *un acteur déstabilisant* »¹⁰.

L'Afrique est non seulement mentionnée, comme continent porteur de risques pour les intérêts américains autant que d'opportunités de coopération renforcée ; mais elle est évoquée avant l'Europe. Cette dernière est, comme en 2012, surtout considérée en tant que « *le principal partenaire [des Etats-Unis] dans la promotion de la sécurité mondiale* »¹¹. Mais, dans la région, le comportement de la Russie est désormais présenté comme un

facteur de « *risque* ».

Au niveau mondial, la QDR relève deux dynamiques étroitement associées : les « *forces de la mondialisation* », qui favorisent la coopération internationale et contribuent à développer de nouveaux partenariats régionaux ; et le rythme accéléré de l'innovation technique et scientifique. Ce phénomène peut « *révolutionner* » la sécurité dans l'avenir, mais il est aussi susceptible de permettre aux adversaires potentiels d'adopter des « *approches asymétriques* » exploitant les vulnérabilités américaines¹². Les capacités mentionnées par la QDR sont, sans surprise, les systèmes d'interdiction d'accès (« *anti-access and area-denial* », A2/AD) ; les moyens d'attaque dans le cyberspace ou dans l'espace extra-atmosphérique. Au-delà, le développement de technologies « *counter-stealth* », de la robotique ou des moyens d'impression 3-D sont présentés comme des menaces pour la supériorité militaire.

La diffusion des technologies sophistiquées peut servir les terroristes qui « *restent déterminés et capables de menacer les Etats-Unis, leurs citoyens et leurs intérêts* »¹³. Sous des formes variées, l'extrémisme violent représente donc toujours « *un défi significatif* », mais désormais abordé juste avant le problème du changement climatique. Pour le DoD, les conséquences sociales et politiques de ce phénomène créent d'ailleurs des conditions propices au terrorisme et autres formes de violence.

La persistance d'une menace extrémiste plus diversifiée et éparse contribue largement à la perception d'un environnement international qui semble toujours plus « *complexe* » et « *incertain* » au fil des révisions stratégiques. Toutefois, comme à la fin des années 1990, les progrès technologiques et leur diffusion sont perçus comme des paramètres majeurs d'évolution des équilibres. Même si la QDR évoque leur utilisation par des acteurs étatiques ou non-étatiques, il est clair que **l'attention se concentre à nouveau sur le développement de capacités militaires que seuls des Etats pourraient mettre en œuvre** (interdiction d'accès ; attaque spatiale).

Cette présentation du contexte international justifie la poursuite de la réorientation stratégique amorcée dans le DSG et le document de programmation qui l'accompagnait¹⁴. Deux

6. *Quadrennial Defense Review*. Washington (D.C.): US DoD, March 2014, p. 3.

7. Secretary of Defense Chuck Hagel, *FY15 Budget Preview*. Washington (D.C.): US DoD, February 24, 2014.

8. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 3.

9. Ibid., p. 4.

10. Ibid., p. 5.

11. Ibid.

12. Ibid., p. 6.

13. Ibid., p. 8.

14. *Defense Priorities and Choices*. Washington (D.C.): US Department of Defense, January 2012.

axes principaux structuraient la nouvelle politique de défense :

- ◆ D'une part, la focalisation sur les guerres en cours, qui avait marqué les deux dernières QDR (2006 et 2010), devait laisser place à la préparation des défis futurs¹⁵ ;
- ◆ D'autre part, la réduction des ressources imposait de concentrer géographiquement les efforts de défense, d'abord dans la région Asie-Pacifique et secondairement au Moyen-Orient.

Avec la fin de l'engagement en Afghanistan en 2014, le DoD entend effectivement tourner la page de « 13 ans de guerre »¹⁶ et « rééquilibrer » ses efforts vers la préparation de l'avenir¹⁷. La QDR réaffirme certes qu'il convient de préserver « l'expertise acquise durant les 10 dernières années dans les opérations de contre-insurrection et stabilité »¹⁸, mais elle rappelle surtout qu'il faut à nouveau pouvoir mener « toute la gamme des opérations » (« *full spectrum of possible operations* »). Alors que cette formule impliquait depuis les années 1990 l'extension des aptitudes développées pour le combat de haute intensité à des opérations « autres que la guerre », elle traduit aujourd'hui la nécessité de revenir aux compétences classiques. La gamme de conflits potentiels évoquée par la QDR ne va d'ailleurs que des confrontations « *hybrides* » à la guerre majeure contre un Etat. Les risques de tels affrontements se trouvent être les plus élevés en Asie-Pacifique et au Moyen-Orient, ce qui justifie le maintien de la priorité accordée à ces deux régions. On peut aussi relever que ces choix ramènent la politique de défense aux enjeux prioritaires définis dans la QDR de 2001, refermant ainsi la parenthèse de la « longue guerre ».

Pour protéger et promouvoir les intérêts américains, la QDR n'a pas repris la liste des missions présentée en 2012¹⁹, mais présente

15. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, op. cit., p. 1.

16. Chuck Hagel, *FY15 Budget Preview*. Washington (D.C.): US DoD, February 24, 2014.

17. En 2010, la QDR précédente visait aussi à « rééquilibrer les capacités » du DoD, mais alors pour gagner les guerres en cours. Ce qui apparaissait alors comme un véritable tournant n'aura pas duré plus que le mandat de R. Gates au Pentagone.

18. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. vii.

19. La lutte contre le terrorisme et la guerre irrégulière figuraient en tête de la liste des 10 missions principales, suivies par l'aptitude à « *dissuader et défaire une agression* ». Les trois « missions » suivantes concer-

naient l'entretien ou le développement de capacités dans des domaines particuliers : la lutte contre la prolifération ; les opérations dans le cyberspace ; la dissuasion nucléaire. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, op. cit., p. 4.

- une stratégie de défense organisée sur « *trois piliers* » interdépendants :
- ◆ La **protection du territoire**, qui demeure la mission « *fondamentale* » du DoD. Elle implique l'entretien des capacités de dissuasion stratégique ; une attention soutenue à la protection du territoire, ainsi que le maintien d'une contribution aux activités de sécurité civile. Il faut noter l'accent mis par la QDR sur la nécessité de développer une « *robuste capacité de défense anti-missile pour protéger le territoire d'une attaque limitée* »²⁰, face à la menace croissante émanant « *d'acteurs régionaux comme la Corée du Nord et l'Iran* ». Une autre priorité concerne le renforcement de la dissuasion et de la défense contre des cyber-attaques.
 - ◆ La **construction de la sécurité dans le monde** (« *building security globally* »), afin de préserver la stabilité des régions importantes, soutenir les alliés et dissuader les adversaires. La QDR s'étend surtout sur la poursuite du « rééquilibrage » de la posture militaire vers l'Asie-Pacifique où la contribution américaine à la paix et la sécurité est cruciale.
 - ◆ L'entretien de capacités inégalées de **projection de puissance**, qui reste une condition essentielle à la crédibilité de la stratégie nationale, comme fondement de la dissuasion et de l'aptitude à **vaincre de manière décisive**. La QDR aborde ce rôle central des armées d'une manière assez confuse, mais on peut en retenir les points suivants :
 - ◇ La Force interarmées doit se préparer à affronter « *des adversaires de plus en plus sophistiqués* »²¹ ;
 - ◇ C'est en Extrême-Orient (face à la Corée du Nord) et au Moyen-Orient que les armées doivent pouvoir imposer une victoire décisive ;
 - ◇ Bien qu'il ne s'agisse que de l'un des instruments de lutte contre le terrorisme, le DoD continuera d'entretenir ses capacités « *d'action directe* »

naient l'entretien ou le développement de capacités dans des domaines particuliers : la lutte contre la prolifération ; les opérations dans le cyberspace ; la dissuasion nucléaire. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, op. cit., p. 4.

20. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 13. Il faut noter que la dissuasion nucléaire et la défense antimissile étaient exclues du champ des précédentes QDR.

contre les terroristes ;

- ◇ Finalement, la projection concerne aussi les capacités d'assistance humanitaire.

On retrouve donc dans la nouvelle stratégie l'essentiel des missions qui se sont développées depuis le début des années 2000, à l'exception de l'aptitude à gagner les campagnes de contre-insurrection et de stabilisation, qui occupait le deuxième rang des priorités en 2010. De cette époque est resté le renforcement de la sécurité mondiale par les coopérations régionales, mais selon une logique de partenariat plus traditionnelle, davantage associée à la stabilité et la dissuasion qu'à la lutte contre le terrorisme²². Cet objectif reste néanmoins au centre de la définition de la structure de forces, avec la défense du territoire, qui s'est imposée comme une priorité à partir de 2001²³. Le « contrat opérationnel » servant au calibrage des armées est en effet reformulé ainsi :

- ◆ En temps normal, la Force interarmées doit être en mesure d'assurer la défense du territoire ; mener des opérations prolongées et dispersées de contre-terrorisme ; et maintenir une présence dissuasive et rassurante dans de « multiples régions »²⁴.
- ◆ En cas de conflit, elle doit pouvoir vaincre un adversaire régional dans une campagne de grande envergure, tout en interdisant à un agresseur d'atteindre ses objectifs sur un autre théâtre. Il s'agit d'une réduction des ambitions par rapport à l'exigence affichée depuis les années 1990, de pouvoir gagner deux guerres simultanées. En 2010, la précédente QDR envisageait de multiples formes d'engagement, en-dehors des traditionnels « conflits régionaux majeurs »²⁵, mais les « opérations de stabilisation » prolongées ou les campagnes de contre-insurrection sont désormais clairement exclues.

Pour le DoD, les objectifs retenus

21. Ibid., p. 21.

22. La QDR mentionne toutefois l'importance du renforcement des capacités de sécurité des partenaires en Afrique, pour la lutte contre le terrorisme et la gestion des crises. Ibid., p. 19.

23. Elle venait toutefois en seconde position dans la QDR de 2006, après la nécessité de « vaincre les réseaux terroristes ».

24. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 22.

25. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington (D.C.): US Department of Defense, February 2010, p. 42.

correspondent aux exigences de la sécurité nationale et à l'entretien du *leadership* mondial des Etats-Unis. La stratégie de défense articulée dans la QDR apporte donc les capacités nécessaires à la réalisation des missions. Mais les choix effectués ont très nettement été conditionnés par la réduction des ressources disponibles²⁶.

Une stratégie sous contraintes financières

La politique de réduction du budget fédéral, qui s'est traduite en 2011 par le vote du *Budget Control Act* (BCA), a eu un impact majeur sur les orientations de défense prises par l'Administration Obama. Le plafonnement des dépenses et l'instauration d'une procédure de coupe automatique en cas de dépassement (« séquestration »²⁷) ont largement influencé la formulation des nouvelles orientations stratégiques en 2012²⁸, avant d'inciter le DoD à lancer début 2013 une *Strategic Choices and Management Review* (SCMR), achevée au début de l'été²⁹. La QDR est donc venue s'ajouter à une série de révisions motivées principalement par la diminution des ressources. Le processus s'est par ailleurs déroulé dans un climat d'instabilité budgétaire, marqué par la mise en œuvre de la séquestration³⁰ en 2013, puis le vote du *Bipartisan Budget Act* en décembre, repoussant les limites initiales³¹. Selon le DoD,

26. Ce point est d'ailleurs explicitement confirmé par l'adjointe du Secrétaire à la Défense en février 2014. Colin Clark, "2015 DoD Budget: OGSF Fund Buys 2 Additional F-35s, P8s, Army Helos". *Breaking Defense*, March 04, 2014. <<http://breakingdefense.com/2014/03/2015-dod-budget-ogs-fund-buys-f-35s-p-8s-army-helos/>>

27. Cette procédure vise à couper automatiquement les dépenses de 50 milliards par an si le budget proposé dépasse les plafonds autorisés. Voir Megan S. Lynch, *Sequestration as a Budget Enforcement Process: Frequently Asked Questions*. CRS Report for Congress, Washington (D.C.): Congressional Research Service, February 27, 2013.

28. Le processus d'élaboration du *Defense strategic guidance* fut lancé en mai 2011, pour répondre à la demande présidentielle de trouver 400 milliards d'économies dans le budget de la défense sur les 12 années à venir.

29. Voir Deputy Secretary of Defense Ashton B. Carter, Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff James A. Winnefeld Jr., *Prepared Testimony*. House Armed Services Committee, August 1, 2013. Chuck Hagel, *Statement on Strategic Choices and Management Review*. Washington (D.C.): US Department of Defense, July 31, 2013.

30. La procédure de coupes automatiques fut déclenchée en mars 2013, entraînant une réduction de 37 milliards dans le budget initial du DoD.

31. Le plafond initial fixé par le BCA pour les dépenses du DoD était de 489 milliards \$ pour 2015. Le budget

cette incertitude aurait sérieusement entravé la préparation de la QDR, qui a dû être menée dans un temps réduit « *de moitié* » par rapport aux délais habituels³².

Même si la révision s'est effectuée sur la base d'une analyse prospective de l'environnement stratégique, ce sont clairement les contraintes budgétaires qui déterminent la posture adoptée. La QDR affiche d'ailleurs comme objectif principal le « *rééquilibrage [des] efforts de défense dans une période de contrainte financière croissante* »³³. Le *Chairman* du *Joint Chiefs of Staff* (CJCS) insiste dans son évaluation sur le fait que « *dans un avenir prévisible le Département de la Défense aura moins de moyens à mettre en œuvre pour protéger nos intérêts de sécurité nationaux* »³⁴. Cela oblige donc à prendre des mesures « *courageuses* » d'innovation afin de pouvoir remplir les objectifs stratégiques fixés, dans un environnement d'austérité et d'incertitude.

Le DoD souligne donc qu'il a fallu procéder à des arbitrages, impliquant un degré « *modéré* » de risque pour la sécurité nationale. En fait, les choix effectués s'inscrivent dans la lignée des orientations de 2012, à savoir :

- ♦ La protection des investissements essentiels alors que les volumes de forces se contractent ;
- ♦ Le développement des « *partenariats innovants* », permettant de partager les efforts de sécurité au niveau régional.

La QDR réaffirme d'abord le choix du Pentagone de **réduire la structure de forces pour préserver la supériorité technologique et maintenir la *readiness***. La diminution des moyens touche principalement les forces terrestres, dont les effectifs continueront à baisser d'ici 2019.

- ♦ C'est l'*Army* qui subira les réductions les plus importantes, avec des effectifs portés à 440/450 000 personnels (contre 520 000 actuellement). L'objectif est de revenir à une structure de forces que l'*Army* pourra « *entraîner, équiper et maintenir en condition opérationnelle* », afin d'être « *capable de conduire toute la gamme des opérations terrestres, y compris du combat [...] pro-*

autorisé est relevé de 9 milliards par le BBA, et doit demeurer à ce niveau jusqu'en 2020.

32. Intervention de Christine Wormuth, op. cit.

33. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. iv.

34. Ibid., p. 59.

longé »³⁵.

- ♦ Tout en demeurant une « *force vitale pour la réponse aux crises* »³⁶, le *Marine Corps* reviendra dès 2017 à 182 000 personnels³⁷.

L'US *Air Force* est également affectée par la réduction des moyens. Le nombre d'escadrons tactiques diminuera, notamment avec le retrait des avions d'appui tactique A-10. L'augmentation de la flotte de drones armés sera ralentie, l'objectif passant de 65 *Combat Air Patrols* à 55, voire moins si les plafonds de « séquestration » sont maintenus au-delà de 2016. En revanche, le nombre total de bâtiments de la *Navy* doit augmenter d'ici à 2019 et la QDR prévoit notamment de conserver 11 porte-avions, à moins que la « séquestration » n'oblige à retirer l'*USS George Washington* du service. Néanmoins, la flotte sera temporairement privée de 11 croiseurs de classe *Ticonderoga* pour cause de modernisation et l'acquisition prévue de 52 LCS sera arrêtée à 32.

Avec des moyens moins nombreux, le maintien des compétences optimales des forces est indispensable et un effort particulier est prévu pour restaurer la disponibilité opérationnelle (*readiness*). Il est d'autant plus justifié que le DoD admet une dégradation préoccupante, attribuée aux effets de la « séquestration ». Dans l'*Army* par exemple, il n'y avait en 2013 « *que 2 des 43 brigade combat teams totalement disponibles et prêtes à exécuter une opération de combat majeure* »³⁸. L'*Air Force* a également dû annuler les exercices *Red Flag*, engendrant la baisse « *de niveaux déjà faibles de readiness* ». L'objectif essentiel, précisé dans la proposition budgétaire pour 2015, est de « *passer d'une force principalement apte à la contre-insurrection à [des armées] capables d'accomplir un portefeuille plus étendu de missions* »³⁹, autrement dit de recentrer les *Services* sur les opérations classiques. Cela se traduit par une augmentation des crédits pour

35. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer. *Overview – FY 2015 Defense Budget*. Washington (D.C.): US Department of Defense, March 2014, p. 2-4.

36. Ibid.

37. La QDR mentionne une réduction des effectifs à 182.000 personnels, mais le budget présenté par le *Naval Department* pour 2015 prévoit de revenir à 175 000 personnels, conformément à l'hypothèse de réduction imposée par une nouvelle « séquestration ».

38. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer. *Overview – FY 2015 Defense Budget*, op. cit., p. 3-2.

39. Ibid., p. 2-6.

l'entraînement et la maintenance, mais le DoD souligne que les effets seront progressifs et peuvent être remis en cause par des réductions budgétaires supplémentaires.

Parallèlement à la restauration des capacités opérationnelles des forces actuelles, la QDR met l'accent sur la préparation de l'avenir. La réduction de la structure doit ainsi permettre d'investir davantage dans la modernisation. Mais la présentation du budget 2015 montre que cela vaut surtout pour la *Navy* et l'*USAF*, tandis que l'*Army* continue à consacrer 46 % de ses dépenses aux personnels, contre 17 % à l'équipement et la recherche⁴⁰. La *Navy* semble privilégier une logique de long terme, en acceptant un déclin de près de 10 % de son budget d'acquisition, tandis que ses crédits RDT&E augmentent de 7 %⁴¹. L'*Air Force* annonce également son intention de limiter la modernisation des systèmes existants pour privilégier la « *recapitalisation des capacités* »⁴². Toutefois, pour 2015 c'est le seul *Service* à connaître une hausse de son budget d'équipement⁴³.

Les capacités essentielles sur lesquelles le DoD entend porter les efforts d'investissement s'inscrivent dans la lignée des choix de 2012.

- ◆ Dans le domaine de la défense du territoire, on retiendra l'importance accordée à la défense antimissile (augmentation du nombre d'intercepteurs terrestres) ; à la modernisation des forces nucléaires et au développement des capacités cyber (constitution de la *Cyber Mission Force* d'ici 2016).
- ◆ L'entretien de capacités « *supérieures* » de projection de puissance concerne principalement les domaines aériens et maritimes, pour améliorer l'aptitude à entrer sur un théâtre fortement défendu (contre les capacités A2/D2) : projet de bombardier à long rayon d'action, F-35, moyens de guerre sous-marine.
- ◆ Dans la lutte contre le terrorisme, les Forces spéciales conservent un rôle essentiel, tant dans les actions directes

40. *The Army Budget Request - Fiscal Year 2015*. March 4, 2014. Accessible en ligne sur : <<http://www.asafm.army.mil/offices/BU/BudgetMat.aspx?OfficeCode=1200>>

41. Greg Sanders, "Investment Accounts Are Shrinking, RDT&E Is Largely Protected", in *The 2014 QDR and FY15 Defense Budget: What Are We Watching For*. CSIS, March 2014, p. 2.

42. US Air Force. *Fiscal Year 2015 Budget Overview*. March 2014, p. 16.

43. Greg Sanders, "Investment Accounts Are Shrinking, RDT&E Is Largely Protected", op. cit., p. 2.

que pour la formation et l'appui aux pays partenaires. Leurs effectifs sont les seuls à augmenter jusqu'à un objectif de 69 700 personnels en 2019.

- ◆ Pour le combat, la priorité va aux moyens de frappe de précision. La QDR rappelle également l'importance des capacités ISR et spatiales.

Enfin, le DoD compte pallier la réduction des ressources en misant sur « *l'innovation* » pour trouver des solutions « *créatives, efficaces et économiques* »⁴⁴, tels que de nouveaux modes de présence extérieure favorisant la rapidité de réaction en cas de crise. La QDR insiste aussi sur l'utilité de mettre à contribution les partenaires des Etats-Unis : en Asie et dans le Golfe persique, pour renforcer leur défense régionale ; les Européens étant eux appelés à participer à la sécurité mondiale. Cela implique d'accroître « *la collaboration dans la planification des rôles et missions et des investissements dans les capacités futures* »⁴⁵. La modernisation des porte-avions britanniques pourrait par exemple faciliter des déploiements conjoints en cas de crise.

Ces adaptations doivent permettre d'atteindre les objectifs de sécurité avec « *une force plus petite et plus efficace* (« *capable* »), en mettant l'accent sur des plateformes rapidement déployables, autonomes, capables de détruire des adversaires plus avancés techniquement »⁴⁶. On retrouve ici la logique qui animait la « *transformation* » du début des années 2000 (voir encart ci-dessous). Toutefois, en fin de rapport, le CJCS fait référence de manière beaucoup moins convenue à « *la force plus petite et moins efficace décrite par la QDR* »⁴⁷, s'inquiétant de son aptitude à remplir « *ses obligations* ». En outre, si la réduction des volumes de forces doit être en partie « *compensée* » par la coopération avec les partenaires, le général Dempsey note que cette option a ses limites : « *Nous attendons plus de nos alliés alors que leur puissance militaire est majoritairement en déclin, en particulier au regard des menaces potentielles* »⁴⁸.

Ces remarques reflètent le ton généralement pessimiste de la QDR et des responsables du

44. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. vi.

45. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 24.

46. Secretary of Defense Chuck Hagel, *FY15 Budget Preview*, op. cit.

47. "The smaller and less capable military outlined in the QDR". *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 64.

48. Ibid., p. 63.

DoD lorsqu'ils envisagent l'avenir de la défense dans les conditions actuelles d'insécurité budgétaire. Cette attitude peut être interprétée comme une posture visant à mettre en garde le Congrès contre les effets d'une diminution continue du budget. La QDR serait ainsi un document de combat parlementaire plus que d'orientation stratégique.

Une QDR pour rien ?

Dans l'ensemble de la QDR, comme dans les autres publications accompagnant le projet de budget 2015, le DoD souligne en effet que la cohérence de ses choix stratégiques peut être remise en cause dès 2016, en cas de nouvelle application des mesures automatiques de plafonnement des dépenses fédérales. Le rapport peut donc être compris comme un plaidoyer pour le maintien d'un effort de défense « suffisant ». Christine Wormuth en parle d'ailleurs comme d'une base pour la formation d'une « coalition » parlementaire⁴⁹. Une telle conception de la QDR soulève cependant des questions, d'abord concernant la probabilité d'obtenir le soutien du Congrès aux options de l'Administration.

En effet, le budget élaboré par le Pentagone pour les cinq prochaines années a toutes les chances d'être remis en cause. Certes, pour 2015 il respecte le plafond de 498 milliards \$ fixé par le *Bipartisan Budget Act*. Par ailleurs, les montants demandés pour les années suivantes ont été réduits « de près de 113 milliards, par comparaison avec les niveaux requis dans le projet budgétaire pour 2014 »⁵⁰. Toutefois, le projet de budget fédéral contient une demande de « rallonge » de 26 milliards pour la défense en 2015 (*Opportunity, Growth, and Security Initiative*) et par la suite, le DoD entend dépasser les plafonds imposés sur la période 2016-2019, pour un total de 115 milliards \$. Cela reviendrait en fait à annuler totalement la réduction affichée de 113 milliards !

Même des analystes favorables à la politique de l'Administration s'étonnent qu'en prévoyant de dépasser les plafonds dès l'année 2016, le DoD commette la même erreur qu'en ignorant ces limites en 2013⁵¹. Faute d'avoir planifié des options stratégiques financièrement acceptables, le Pentagone s'expose donc

à de nouvelles coupes arbitraires. Le risque est d'autant plus grand que la négociation des sources d'économie avec le Congrès est toujours ardue. Certaines mesures annoncées dans le budget 2015 ont toutes les chances de rencontrer une opposition résolue : l'élimination des A-10, ou le projet de réduction des effectifs de la Garde nationale (de 20 000 personnels d'ici 2019) sont des objectifs contre lesquels les parlementaires se sont déjà prononcés⁵². De même, la volonté de relancer une nouvelle série de fermeture de bases aux Etats-Unis (BRAC) se heurtera à la résistance habituelle du Congrès. Le *vice-chairman* du JCS admet d'ailleurs en février que le budget sera « difficile à faire voter et mettre en œuvre »⁵³. Pour l'experte conservatrice Kori Schake, « le budget a zéro chance d'être adopté »⁵⁴.

Cela signifie concrètement que le « rééquilibrage » des moyens décrit dans la QDR sera remis en cause, bouleversant un édifice stratégique déjà présenté comme fragile. Le risque pour la sécurité nationale n'est donc plus « modéré », mais s'accroît de manière inquiétante⁵⁵. Le Pentagone continue d'ailleurs à agiter l'épouvantail de l'affaiblissement de la défense, comme il l'avait déjà fait en 2013⁵⁶ sans parvenir à empêcher la mise en œuvre de la « séquestration ». Les responsables de la Défense énumèrent encore lors des auditions parlementaires les dangers d'une réduction budgétaire, allant d'un retard dans la modernisation qui créerait des « déficiences dans les capacités techniques des forces » ; jusqu'à « un risque accru de

52. James Joyner, "The Pentagon Is Picking an Unnecessary Fight With Congress". *Defense One*, February 24, 2014. <http://www.defenseone.com/ideas/2014/02/pentagon-picking-unnecessary-fight-congress/79279/?oref=d-river>

53. Amaani Lyle, "Winnefeld: Budget Request Balances Security, Fiscal Realities". Washington (D.C.): American Forces Press Service, February 27, 2014.

54. Kori Schake, "This QDR Is a Budget Document, Not a Strategy Document". *War on the Rocks*, March 6, 2014. <<http://warontherocks.com/2014/03/this-qdr-is-a-budget-document-not-a-strategy-document/>>

55. Howard McKeon utilise d'ailleurs cet argument pour demander au DoD de présenter une nouvelle révision qui porte réellement sur les objectifs de la stratégie.

56. Le CJCS déclarait ainsi que la séquestration « réduirait sévèrement l'aptitude à mettre en œuvre la stratégie de défense » et rendrait la « puissance militaire moins crédible ». Cité in Claudette Roulo, "Dempsey: Budget Factors Place Defense Strategy in Jeopardy". Washington (D.C.), Joint Chiefs of Staff, February 12, 2013. <<http://www.jcs.mil/Media/News/NewsDisplay/tabid/6800/Article/5350/dempsey-budget-factors-place-defense-strategy-in-jeopardy.aspx>>

49. Intervention de Christine Wormuth, op. cit.

50. *Quadrennial Defense Review*, op. cit., p. 27.

51. Lawrence J. Korb, Kate Blakeley, Max Hoffman, "Defense Budget Proposal Postpones Key Choices". Center for American Progress, February 25, 2014.

guerres prolongées avec des pertes potentiellement plus élevées »⁵⁷.

Quelle que soit la réalité de ces perspectives, l'argumentaire est assez paradoxal puisqu'il ne peut que conforter les doutes sur le réalisme des options proposées par la QDR. D'ailleurs, même si le DoD prétend s'alarmer des conséquences funestes qu'aurait une reprise des dispositions du BCA, il semble s'y être déjà résolu⁵⁸. Les *Services* ont visiblement intégré le risque de la « séquestration », en adoptant dans leur budget les options les plus basses envisagées par la QDR⁵⁹. Or, celles-ci étaient clairement présentées comme inadéquates pour servir les objectifs de sécurité, ce qui peut justifier la demande d'une nouvelle révision de la stratégie, formulée par le président de la Commission des forces armées.

Si les observateurs ont toujours déploré un écart entre les capacités et les ambitions décrites dans les QDR, on peut reprocher à la dernière publication d'avoir complètement échoué à expliquer comment « *la structure de force réduite de 2019 pourra [répondre de manière] adéquate aux objectifs qui lui sont assignés* »⁶⁰. En considérant qu'elle pouvait maintenir inchangées les orientations stratégiques fixées en 2012, avec des moyens en diminution constante, l'exercice était irréalisable. C'est certainement pour cela que la communauté stratégique n'a pris la peine d'ouvrir le débat sur « *la QDR probablement la moins importante de toute* »⁶¹.



57. Admiral James A. Winnefeld, Christine E. Wormuth, *Prepared statement on the 2014 Quadrennial defense review*. Washington (D.C.): House Armed Services Committee, April 3, 2014, p. 6.

58. Todd Harrison, "A tale of two budgets". *The Hill*, March 10, 2014. <<http://thehill.com/blogs/congress-blog/economy-budget/200344-a-tale-of-two-budgets>>

59. Ainsi la *Navy* n'entretiendra que 10 porte-avions ; les effectifs du *Marine Corps* seront inférieurs à ceux annoncés dans la QDR, de même que ceux de l'*Army*, qui descendront en fait à 420 000 personnels.

60. Robert Haddick, "The Pentagon Needs A New Way of War". *War on the Rocks*, March 18, 2014. <<http://warontherocks.com/2014/03/the-pentagon-needs-a-new-way-of-war/>>

61. "Perhaps the least important Quadrennial Defense Review ever". Colin Clark, "2015 DoD Budget: OGSF Fund Buys 2 Additional F-35s, P8s, Army Helos", op. cit.

La QDR : la « transformation » pour de vrai ?

Philippe Gros

Si la QDR relève du plaidoyer plus que de l'orientation pérenne, elle n'en révèle pas moins une épuration nette des choix capacitaires du Pentagone, probablement la plus marquée depuis la fin des années 1950.

En confirmant les orientations données par Leon Panetta en 2012, la QDR s'inscrit au croisement inédit des trois dynamiques fondamentales que sont les réductions massives de crédits, la poursuite de la guerre contre les djihadistes que l'on entend limitée à des *Light Footprint Operations* (LFO) dans une période de désaffection pour les engagements militaires massifs à forte visibilité et surtout le rééquilibrage vers l'Asie et plus précisément la dissuasion de la Chine, concrétisation géostratégique de la confrontation du *Peer competitor* dans les espaces aérospatial, maritime et cyber.

Cette situation ne se traduit pas réellement par une refonte en substance des domaines capacitaires prioritaires. Qu'il suffise de comparer les axes présentés par les QDR de 2001 et 2014, le discours et les termes changent, pas les axes fondamentaux.

Ainsi l'accroissement continu de l'USSOCOM, principal instrument des LFO, représente le principal facteur de permanence avec la période des années 2000. Les autres grandes priorités, comme Nicole Vilboux le mentionne fort justement dans le texte qui précède, représentent des lignes de force structurelles émergeant depuis la fin des années 1990 dans le cadre de la *transformation*, seulement relativisées pendant la période des grandes guerres post-11 septembre. Il s'agit de :

- ◆ L'affirmation du cyber comme domaine de lutte à part entière ;
- ◆ La poursuite du développement de la capacité de lutte antimissile ;
- ◆ L'aptitude à défaire les capacités de déni d'accès et d'interdiction de zone. Elle constituait une problématique émergente à l'orée de la décennie 2000 sous l'influence du *National Defense Panel* de 1997. Elle représente désormais un pilier de l'orientation capacitaire du Pentagone. Elle est définie par le *Joint Operational Access Concept*, méconnu, et surtout symbolisée par le concept *Air-Sea Battle* (ASB), même s'il n'est plus mentionné en tant que tel dans la

Buts opérationnels de la <i>Transformation</i> (QDR 2001, p.30)	Domaines capacitaires à protéger (QDR 2014, pp X-XI)
<ul style="list-style-type: none"> • Protecting critical bases of operations (U.S. homeland, forces abroad, allies, and friends) and defeating CBRNE weapons and their means of delivery; • Assuring information systems in the face of attack and conducting effective information operations; • Projecting and sustaining U.S. forces in distant anti-access or area-denial environments and defeating anti-access and area denial threats; • Denying enemies sanctuary by providing persistent surveillance, tracking, and rapid engagement with high-volume precision strike, through a combination of complementary air and ground capabilities, against critical mobile and fixed targets at various ranges and in all weather and terrains; • Enhancing the capability and survivability of space systems and supporting infrastructure; and <p>Leveraging information technology and innovative concepts to develop an interoperable, joint C4ISR architecture and capability</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cyber. [...] enhance our ability to conduct cyberspace operations and support military operations worldwide. • Missile Defense. [...] increase the number of Ground-Based Interceptors and deploying a second radar in Japan to provide early warning and tracking • Nuclear Deterrence. [...] invest in modernizing our essential nuclear delivery systems; warning, command and control; and nuclear weapons and supporting infrastructure. • Space. [...] move toward less complex, more affordable, more resilient systems and system architectures and pursue a multi-layered approach . [...] • Air/Sea. [...] to invest in combat aircraft, including fighters and long-range strike, survivable persistent surveillance, resilient architectures, and undersea warfare to increase the Joint Force's ability to counter A2/AD challenges. • Precision Strike. [...] To procure advanced air-to-surface missiles and a long-range anti-ship cruise missile. • Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR). [...] rebalance investments toward systems that are operationally responsive and effective in highly contested environments, while sustaining capabilities appropriate for more permissive environments. <p>Counter Terror and Special Operations. [...] protecting our ability to sustain persistent, networked, distributed operations to defeat al Qa'ida, counter other emerging transnational threats, counter WMD, build the capacity of our partners, and support conventional operations.</p>

présente QDR. La généalogie est au demeurant directe entre *Transformation* et ASB dans la mesure où les deux concepts ont une paternité commune, celle d'Andrew Marshall du Net Assessment, relayé par Andrew Krepinevich au CSBA⁶².

La QDR 2001 entérinait une transformation fondée sur la *Network-Centric Warfare* impliquant l'intégration du C4ISR interarmées et le *sensor-to-shooter* comme paradigme opérationnel des forces américaines. Même si la NCW n'a jamais provoqué la révolution dans les affaires militaires attendue par ses zélotes dans les années 1990, elle est depuis passée dans les mœurs militaires américaines, ce qui explique qu'elle n'est plus explicitement mentionnée aujourd'hui. ASB, *stricto sensu*, n'est d'ailleurs rien d'autre qu'un nouveau vecteur de NCW entre les forces aériennes et navales.

L'inflexion majeure réside plutôt dans la conjonction entre la concrétisation de ces défis dans les domaines cyber, aérospatial et naval et l'impérieuse nécessité de réduire le financement de l'effort de défense.

Cette conjonction replace l'USAF et la Navy au premier rang mais les pousse à élarger, pour de bon cette fois, leurs choix d'investissement

62. Voir Philippe Gros, *La question du déni d'accès et le concept Air-Sea Battle*, Note de la FRS, n° 17/2013.

et de structure de force.

Une étude du groupe G2 Solutions estime que près de 191 programmes matérialisent ASB et comptent par an pour plus de 40 milliards de \$ de R&D et d'acquisition⁶³ soit approximativement un quart des dépenses sur ces postes : drones furtifs (tel le RQ-180 récemment dévoilé par l'USAF), moyens de frappes à long-rayon d'action (tel le Long-Range Strike-Bomber, LRS-B), plates-formes peu observables (incluant les sous-marins d'attaque), charges utiles diverses, réseaux aériens de communication sécurisée (la solution du Pentagone pour réduire sa dépendance aux satellites de communication), moyens de guerre électronique et informatique, programmes d'interopérabilité des structures C2 de l'USAF et de la Navy. Les plus ardents thuriféraires de la transformation regretteront d'y trouver aussi le F-35 mais 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

63. G2 Solutions, *Air-Sea Battle FY 2014, Concepts, Key Programs and Forecast*, Executive Summary, November, 2013, <http://www.g2globalsolutions.com/Executive%20Summaries/Air%20Sea%20Battle%20FY%202014%20Exec%20Summ.pdf>

américaine a été structurellement déséquilibrée par la « vacance des acquisitions » des années 1990 et qualifiée de « gériatrique » dès le milieu des années 2000. Les principales victimes de l'orientation actuelle sont les plates-formes mono-mission (les flottes de A-10 et de U-2). Si, en vertu du BBA de 2013, les séquestrations reprennent à partir du budget 2016, l'Air Force préserverait ses priorités (ravitailleurs KC-46, LRS-B et F-35) et serait contrainte d'accélérer le retrait des flottes anciennes ou plus récentes mais de rentabilité douteuse, telle celle des ravitailleurs KC-10, des drones Predator et Global Hawk block 40.

En ce qui concerne la Navy, les choix sont immédiatement plus critiques car une majorité de sa structure de forces contribue aux priorités capacitaires affichées pour le haut du spectre. Dans la situation présente, elle limite le programme de Littoral Combat Ship, décidément trop peu capable et rentable et place sous cocon des plates-formes anciennes avant leur carénage, en l'occurrence plusieurs de ses croiseurs Ticonderoga. Le retour des séquestrations aurait un impact direct sur les capacités de contre-AA/AD. La Navy envisage en effet d'absorber le choc par la mise sous cocon supplémentaire d'une demi-douzaine de destroyers, le désarmement anticipé du porte-avions Roosevelt, l'étalement des commandes de nouveaux bâtiments de surface et le non-financement d'un Virginia.

Globalement, les dépenses de R&D et d'acquisition seraient réduites de 7 %, ce qui affecterait surtout les acquisitions « mineures » (telles que munitions, équipements électroniques) et les dépenses hors défense. En revanche, la disponibilité opérationnelle et surtout le maintien en condition opérationnel seraient largement sous-financés, avertit le Pentagone⁶⁵.

En second lieu, cette conjonction se traduit mécaniquement par l'effondrement des forces terrestres conventionnelles. La rupture est bien là. Sous le second mandat Eisenhower, c'était l'US Air Force, dont le centre de gravité

était alors le Strategic Air Command, pilier de la dissuasion nucléaire naissante, qui recevait plus de 40 % des crédits. Le rééquilibrage entre les *Services*, opéré par l'administration Kennedy, n'avait depuis jamais été fondamentalement remis en cause en dehors des périodes de guerres prolongées de contre-insurrection dans lesquels l'Army et l'USMC recevaient la plus grande part des crédits supplémentaires (Vietnam, Irak/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 %. Ces deux dernières ont d'ailleurs progressivement été rognées par la tendance structurelle à l'accroissement du budget « defense-wide » (principalement des dépenses opérationnelles et de R&D) attribué à l'USSOCOM et aux agences interarmées (défense antimissiles, etc.).

La situation actuelle est celle d'un dévissage réel de l'Army. Dans l'actuelle FYDP 2014-19, à partir de l'année 2015, les dépenses d'*Overseas Contingency Operations*, principalement associées à l'Afghanistan, seront réduites à peu de chose. Or, on sait qu'elles contribuaient considérablement au financement de multiples programmes. En outre, à cette date, la part de l'Army devrait se retrouver à un étiage de 23,5 % du budget de base du Pentagone⁶⁶. Afin de conserver l'essentiel de ses programmes de modernisation et de repousser le spectre d'une *readiness* à plusieurs vitesses, l'Army 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 de structure de forces sera réévalué en 2016-17, autrement dit servira de variable d'ajustement. Les unités de la garde nationale et de la réserve seront moins touchées avec

64. Considéré comme un compromis, disposant de capacités insuffisantes en environnement de déni d'accès et trop coûteux dans les engagements permissifs. Voir Dr. Tom Ehrhard, *An Air Force Strategy for the Long Haul*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2009, p. 44.

65. *Estimated Impacts of Sequestration-Level Funding*, United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request, April 2014, http://www.defense.gov/pubs/2014_Estimated_Impacts_of_Sequestration-Level_Funding_April.pdf

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

une baisse d'environ 10 % à 500 000 hommes environ. Elles dépasseront en volume les forces d'active pour la première fois⁶⁷.

Le corps des Marines 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 porté pas 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 Marine Air Ground Task Force (le modèle d'unité tactique interarmes du Corps depuis 30 ans), la MAGTF-Crisis Response de 500 hommes centrés sur une compagnie d'infanterie renforcée⁶⁸ adaptée aux opérations ponctuelles de faible ampleur (raids, RESEVAC, etc.).

67. Andrew Feickert, *Army Drawdown and Restructuring: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, February 28, 2014, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42493.pdf>

68. Andrew Feickert, *Marine Corps Drawdown, Force Structure Initiatives, and Roles and Missions: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, January 9, 2014, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R43355.pdf>

En bref, devant la nécessité de faire des choix financiers drastiques, et confronté à deux vrais défis géostratégiques – la poursuite de la guerre contre Al Qaeda et la dissuasion de la Chine – le Pentagone entend transcrire enfin dans sa programmation capacitaire la *transformation* que Donald Rumsfeld tenta vainement d'imposer à l'orée du millénaire. L'affaire n'est toutefois pas garantie. En premier lieu, il n'est pas certain qu'il y soit contraint sur le moyen-long terme. Tout dépendra de la consolidation de la reprise aux Etats-Unis et du maintien de l'ordre des priorités géostratégiques qu'un « wild card » pourrait se charger de chambouler à nouveau. En second lieu, même si ces facteurs restent pérennes, il n'est pas certain que cette volonté d'épuration capacitaire soit pleinement respectée. La résistance du Congrès à la suppression de la flotte de A-10 montre une fois encore la difficulté de l'ensemble du système de défense américaine à accoucher de choix effectifs. Le Pentagone se dote jusqu'à maintenant d'une enveloppe budgétaire 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 aiguiser le fer de lance cohérent qu'implique la transformation.♦

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Auteurs

Nicole Vilboux, chercheur associé et
Philippe Gros, chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique

Dernière publication

- Gérard Gerold, Mathieu Merino, « L'effondrement de l'Etat centrafricain au cours de la dernière décennie : origines de la crise et quelques idées pour en sortir », note n° 08/14, 22 avril 2014

Retrouvez toute l'actualité et les publications de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur

WWW.FRSTRATEGIE.ORG