

La QDR 2006 en perspective

Yves Boyer, Directeur adjoint

(28 mars 2006)

Le cadre dans lequel le pouvoir exécutif définit et exécute la politique militaire américaine a été fixé dans ses grandes lignes par le *National Military Establishment Act* de 1947 qui, amendé en 1949, deviendra le Département à la Défense (DoD). Depuis lors, deux grandes questions n'ont cessé de rythmer la vie interne du Pentagone

1- La première concerne le degré d'autonomie de chaque armée (*Army*, *Navy* et *Air Force*). Il s'agit là d'une question lancinante qui ira, jusqu'à provoquer indirectement le suicide du premier Secrétaire à la Défense (*SecDef*), James Forrestal, épuisé après avoir cherché à pacifier les relations entre l'*Air Force* et la *Navy* sur la question de l'attribution des rôles et des missions de chacune de ces deux armées en matière d'emploi de l'arme atomique. Autrement dit, à l'image de l'organisation politique américaine fondée sur le principe des contrepoids entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, correspond une organisation militaire où aucun des grands acteurs militaires ne l'emporte sur les autres, situation qui va finir par poser de sérieux problèmes.

2- La seconde question lancinante se rapporte à la façon de gérer cette énorme machine de plus de 2 millions de personnes, militaires et civils confondus, dotée d'un budget qui, tel qu'il est demandé par le président Bush pour 2007, est de 506 milliards de \$.

1986 va représenter un tournant dans la vie du Pentagone. En effet, au sein du Congrès, un certain nombre d'élus militent pour une réforme militaire. Ils vont arriver à leur fin, dégager un consensus avec l'Exécutif et procéder à divers aménagements dans le fonctionnement du DoD :

- Les uns résulteront des travaux d'une Commission constituée sous la présidence d'un capitaine d'industrie, William Packard, visant à améliorer le management du Pentagone et à contribuer ainsi à

mettre fin à une dérive où prévarications et errements de gestion s'entremêlaient.

- Les autres découleront du *Goldwater-Nichols Act* de 1986, qui procédera à un réaménagement substantiel des pouvoirs au sein du DoD, conférant une primauté réelle au président du Comité des Chefs d'État-Major (JCS-*Joint Chiefs of Staff*) vis-à-vis de ses pairs, chefs des différentes armées (*Army, Navy, Air Force* et *Marine Corps*) ; le *Chairman* du JCS était en outre prié par le Congrès de fournir, par l'intermédiaire du Secrétaire à la Défense, un rapport au Congrès sur l'adéquation entre stratégie et moyens militaires. C'est donc un système nouveau qui s'enclenchait, et qui allait déboucher quelques années plus tard sur le processus de la *Quadrennial Defense Review* (QDR).

Toutes ces évolutions se sont produites dans un contexte caractérisé d'une part, par un équilibre politique entre Exécutif et Congrès et, d'autre part, par la présence au Congrès de personnalités de premier plan très actives sur les questions de défense. Le Congrès entendait ainsi utiliser toutes ses prérogatives constitutionnelles pour exercer un contrôle rigoureux sur le Pentagone.

Au-delà du traditionnel rapport annuel du Secrétaire à la Défense au Congrès, un système de *reporting* du Pentagone vers le Congrès va alors se mettre en place. Ce système sera initialement perturbé par la fin de la Guerre froide et par la première guerre du Golfe. Il débouchera sur le *Base Force Plan* de 1991, première tentative de reconsidérer le potentiel militaire américain après la disparition du Pacte de Varsovie. En 1993, dans les premiers mois qui suivirent l'accession au pouvoir de l'administration Clinton, ce sera la *Bottom-up Review*. Toujours sous la pression du Congrès, une Commission sur le rôle et les missions des forces armées américaines remettra son rapport en 1995.

Le Congrès jugera néanmoins ces exercices insuffisants : l'analyse des rapports entre stratégie et moyens restait très en deçà de ses attentes et le contexte international de plus en plus imprévisible n'était pas suffisamment pris en compte par le Pentagone. Les parlementaires décideront d'accompagner le vote du budget 1997 d'un amendement, le *Military Force Structure Review Act* patronné par les sénateurs Joseph Lieberman (démocrate) et Dan Coates (républicain), qui demandait à ce que le Secrétaire à la Défense conduise tous les quatre ans un examen complet de la stratégie de défense, de la structure des forces, des plans de modernisation et du budget en vue d'établir un programme de défense pour les vingt prochaines années. Ce sera la QDR. Pour le sénateur Lieberman, la QDR devait forcer le Pentagone « à regarder au-delà du court terme ».

Les modalités du processus de la QDR seront répertoriées dans le code d'organisation des pouvoirs aux Etats-Unis, dans le titre 10 du *US Code*. Ce processus prévoit que :

- durant la première année de sa présidence, le chef de la Maison-Blanche doit préciser la stratégie nationale de sécurité qu'il entend promouvoir (*National Security Strategy*) ;
- à partir de ce document le Secrétaire à la Défense, en consultation avec le président du JCS, conduit le processus de la QDR « *a comprehensive review of all elements of defense policy and strategy needed to support the National Security Strategy* » ;
- la QDR est préparée par le *SecDef* avec ses services (l'*OSD-Office of the Secretary of Defense*), le président du JCS, les *Chiefs*, les *Services* et les chefs des principaux commandements américains tant régionaux que fonctionnels (les *Combatant Commanders*). Elle est ensuite transmise, durant la seconde année de l'administration au pouvoir, aux Comités respectifs des forces armées du Sénat et de la Chambre des Représentants.

Signe de rapports de forces équilibrés entre l'Exécutif et le Congrès, ce dernier, méfiant et échaudé par les exercices précédents (BFP et BUR), demandait dans le *Military Force Structure Review Act* qu'une Commission indépendante évalue la QDR avant que lui-même ne se prononce. La première QDR, celle de 1997, sera ainsi accompagnée d'une évaluation indépendante fournie au Congrès par le NDP (*National Defense Panel*). L'exercice sera bouclé avant la fin de 1997.

- Quatre ans plus tard, la QDR 2001 sera publiée quelques semaines après les attentats de septembre 2001. Elle portera la marque du secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, décidé à « transformer » l'outil militaire américain.

- La QDR 2006 s'inscrit dans le cadre d'une « longue guerre », précise le secrétaire à la Défense. Elle s'inscrit surtout dans une période où le rapport de force Exécutif/Congrès est préjudiciable à ce dernier. On peut d'ailleurs considérer que la QDR 2006 ne répond pas aux objectifs initialement fixés par le Congrès : elle ne porte pas sur l'adéquation entre stratégie et moyens. C'est d'ailleurs ce que n'a pas manqué de souligner le président du Comité des forces armées de la Chambre des Représentants, Duncan Hunter : « *It appears that the QDR has become a budget-driven exercise which limits its utility to Congress* ».

- Un point commun réunit les 3 QDR : elles portent toutes trois l'empreinte des *Defense Planning Guidance* préparées en 1992 alors que Dick Cheney était *SecDef* et qui définissaient les bases de la politique de défense américaine ainsi : « les forces armées doivent consolider le statut des États-Unis comme unique superpuissance militaire et de pré-éminence militaire globale ; elles doivent concourir à empêcher l'apparition d'une superpuissance rivale ; elles doivent contribuer à façonner l'environnement international conformément aux intérêts américains ».

- Cet objectif constant justifie, semble-t-il, aujourd'hui, des dépenses militaires considérables, qui correspondent en dollars 2006 à celles de la période de la guerre de Corée. En 2007, les États-Unis dépenseront de l'ordre de 506 milliards \$ pour le DoD (y compris pour les opérations en Irak et en Afghanistan), c'est-à-dire 40 % de plus que les dépenses militaires cumulées du Japon, de la Chine, de l'Inde, de l'Iran, d'Israël, de l'Italie, de l'Allemagne, de la France, et du Royaume-Uni. Même si le montant des dépenses militaires américaines, exprimé en pourcentage du PNB (environ 3,6 %), reste bien en deçà du pourcentage des dernières années de la Guerre froide (6,5 % en 1984), son poids relatif commence à soulever l'inquiétude des parlementaires américains. C'est ainsi que le Représentant Curt Weldon (républicain) président du sous-comité des forces tactiques terrestres et aériennes de la Chambre dénonçait le manque de réalisme des budgets proposés par l'administration.

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