

La QDR 2006 et la lutte contre le terrorisme : du discours de mobilisation à une certaine prise en compte de la réalité du terrain ?

Jean-Luc Marret, Chargé de recherche

(10 mai 2006)

Le Pentagone réalise tous les quatre ans une *Quadriennial Defense Review* (QDR). Selon le Bureau des affaires publiques du Pentagone, chaque QDR représente une photographie instantanée (*Snapshot*) qui s'attache en particulier aux capacités, ressources, budgets, rôles et programmes associés à la défense des États-Unis¹. Touchant le terrorisme les versions successives des QDR peuvent utilement être associées au *National Strategy for combatting terrorism* dont une version fut diffusée en 2003. Parallèlement, le DoD a publié récemment une version non classifiée de sa stratégie pour combattre le terrorisme à travers le monde afin de fournir aux agences fédérales non militaires et aux gouvernements étrangers une vision claire des buts à long terme du Pentagone (*National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, 1^{er} février 2006).

Depuis 2001, les États-Unis ont obtenu des résultats encourageants en matière de lutte contre les réseaux jihadistes internationaux, aussi bien au plan intérieur – puisque plusieurs cellules, au degré d'opérationnalité variable, ont été démantelées – qu'au plan international, comme en Afrique subsaharienne², en Afrique orientale (actions ponctuelles

¹ Sur une explication des enjeux de la QDR pour les différents acteurs politiques et militaires, voir l'analyse du CSIS, www.csis.org/isp/qdr/: « The QDR is the Department of Defense's attempt to align military strategy with appropriate resources while balancing risk, all within the context of an uncertain security environment. Consistent with its name, a QDR reviews a process that already has occurred. Though the document is not a programmatic or budgetary document, it does have budgetary implications. A QDR provides the Department of Defense a comprehensive mission statement and a framework for mitigating force management risk, operational risks, future challenges risk and institutional risks. As Defense Secretary Donald Rumsfeld said at a recent news briefing, the QDR should be viewed 'as a waypoint along a continuum of change that began some years past and will continue for some years hence' ».

² Ann Scott Tyson, « U.S. Pushes Anti-Terrorism in Africa, Under Long-Term Program, Pentagon to Train Soldiers of 9 Nations », *Washington Post*, 26 juillet 2005, page A01

américaines en Somalie depuis Djibouti), dans certains pays arabes ou en Asie du Sud-Est par exemple. Ils ont ainsi développé de nombreuses coopérations qui se concrétisent par des échanges bilatéraux privilégiés d'information ou des interventions plus concrètes. En revanche, certaines actions ont pu avoir des effets inégaux parmi les pays alliés ou parmi les populations musulmanes, en particulier en Irak (les transferts de prisonniers dans leur pays d'origine pour des interrogatoires parfois coercitifs, la prison d'Abou Ghraib ou la pratique de vols au moins « semi-clandestins » en Europe). Les discussions sur la QDR et la lutte contre le terrorisme doivent en outre être replacées dans les contextes incertains de l'Afghanistan et de l'Irak et de l'apparition de diverses critiques internes, en particulier parlementaires.

En elle-même, la QDR a et aura diverses conséquences : ainsi, la question des dépenses militaires et du budget tels qu'ils transparaissent dans le document a suscité diverses remarques distanciées³, en particulier partisans, mais pas uniquement, les uns constatant une réduction des effectifs globaux de l'armée américaine quand les autres voyaient davantage l'accent mis sur la montée en puissance des instruments militaires de l'anti-terrorisme⁴ (augmentation des forces spéciales : plus 15 %) ⁵, accroissement d'un tiers du nombre de troupes assignées à la guerre psychologique et aux affaires civiles⁶, nécessité de posséder davantage de drones *Predator* et *Global Hawk*, etc.

De fait, l'appareil militaire américain pourrait aussi désormais s'intéresser davantage aux armes de faible technologie, rustique, et à de nouvelles méthodes d'entraînement et de formation, afin d'appliquer un des objectifs centraux de la QDR – le renforcement de la capacité des États partenaires à lutter indépendamment contre des réseaux terroristes⁷.

Un changement de vocabulaire comme indice d'une prise de conscience ?

Il était culturellement normal pour le public américain d'exprimer un « ralliement au drapeau » en s'unifiant derrière le Président après le 11 septembre 2001⁸. En période de crise, la société américaine se mobilise en effet et supporte moins les critiques qui surgissent en son sein⁹. De

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/25/AR2005072501801.html>

³ Sur cet aspect, voir : CRS Report for Congress, « Military Forces: What is the Appropriate Size for the US? », RS21754, 24 janvier 2006.

⁴ *DefenseAlert*, 2 mars 2006.

⁵ http://www.ndu.edu/inss/Repository/In_The_Media/Lamb/Lamb_NPR_06February2006.pdf

⁶ http://www.infowars.com/articles/military/plan_seeks_more_elite_forces_to_fortify_military.htm

⁷ *DefenseAlert*, 17 mars 2006.

⁸ J. E. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, New York, J. Wiley, 1973.

⁹ R. Brody & C. Shapiro, « Policy Failure and Policy Support: The Iran-Contra Affair and Public Assessments of President Reagan », *Political Behavior*, n° 11, pp. 353-369.

surcroît, l'État américain a toujours été capable de produire et de promouvoir des concepts pour justifier sa politique en matière de sécurité.

Le 11 septembre 2001 a ainsi induit une mise en avant du concept de « *Global War on Terror* » qui était bien fait, par un glissement sémantique, pour désigner à la fois la lutte contre le terrorisme et la lutte contre les armes de destruction massive, c'est-à-dire, en l'occurrence le régime de Saddam Hussein.

Le principe de réalité et l'influence du terrain ont pourtant progressivement entraîné l'exécutif à modifier sa représentation conceptuelle de la menace. Le général John Abizaid, le général commandant l'U.S. Central Command, paraît avoir réussi à faire prévaloir ses vues en faveur du concept de « Long War » – longue guerre – contre le terrorisme, terme utilisé par le Président Bush à l'occasion de son dernier discours sur l'État de l'Union (*State of the Union address*)¹⁰.

De fait, la QDR 2006 fait évoluer quelque peu la vision américaine du jihadisme global et du terrorisme.

D'abord, le label « Al Qa'ida », hier mis très en avant dans l'immédiat après 11 septembre 2001 et Oussama Ben Laden ne sont plus utilisés désormais, ce qui est sans doute l'indice d'une prise en compte de la complexité, mélange de global et de local, de réseaux jihadistes internationaux qui ne se résument pas à cette structure¹¹.

Ensuite, le rapport de la QDR établit formellement une relation entre :

- Le plan intérieur (*Defense Homeland in Depth*) – Défense de la patrie en profondeur, profondeur pouvant signifier à la fois des moyens intérieurs inusités et/ou intégrés et de recourir à titre préemptif à des mesures hors du territoire des États-Unis,
- L'exigence d'un démantèlement des réseaux terroristes,
- La nécessaire évolution qualitative de l'outil militaire (*Today's capability Portfolio*).

De manière indicative, la QDR 2006 met en place un *continuum* entre Homeland, « *War on Terror* » (encore employé ici, mais associé à « *Irregular Warfare* », sans doute par référence à l'Irak) et campagnes militaires (*Conventional Campaign (s)*), à la fois concernant les problématiques de soutien des forces alliées (exemple : Algérie¹²) et de stabilisation/contre-insurrection/reconstruction, ce qui correspond à la vision classique d'ingénierie politique d'une intervention militaire de stabilisation ou de changement de régime (type Afghanistan ou, en théorie, Irak).

¹⁰ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01/20060131-10.html>

¹¹ Sur ce sujet, voir J.-L. Marret (dir.), *Les fabriques du jihad*, Paris, PUF, mars 2005.

¹² Sur l'aide américaine à l'Algérie, voir par exemple : <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/031028/2003102824.html>

Par contraste, le document intitulé *National Strategy for Combating Terrorism* (NSCT), daté de février 2003, était beaucoup plus volontariste dans ses objectifs puisqu'il fournissait une vision pro-active du démantèlement des réseaux terroristes, à partir d'une problématique probablement influencée par l'anti-terrorisme policier (réduction de la portée/réduction concomitante des capacités), mais, critère important, par le haut (Al Qa'ida), ce qui était une vision encore directement influencée par l'analyse du 11 septembre 2001 (Al Qa'ida directement responsable). De fait, il mésestimait sans doute l'importance des modes de production locaux de violences islamistes radicales en postulant qu'une fois Al Qa'ida démantelée, ce qui revenait à lui accorder le statut d'une organisation structurée avec un nombre fini de militants, les forces américaines et leurs alliés s'occuperaient des niveaux intermédiaires, puis des plus locaux.

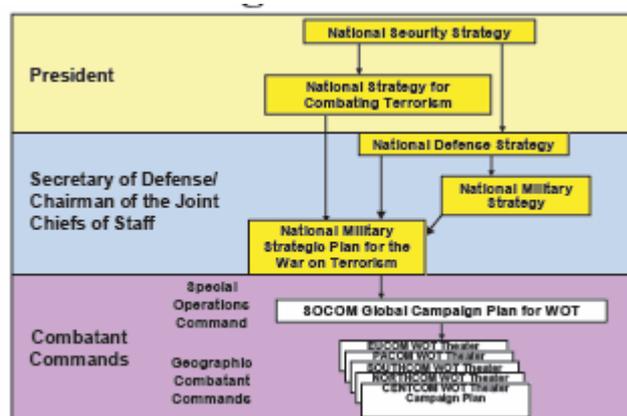
Ainsi, en 2003, le Pentagone voyait Al Qa'ida comme une organisation plutôt systématiquement à la tête « globale » de réseaux se développant jusque dans des composantes à la fois plus locales et moins dangereuses. Cette approche a des avantages (simplification de la réalité, d'où une capacité mobilisatrice accrue des citoyens, légitimation des moyens militaires de traitement), en revanche elle sous-estime volontairement les facteurs locaux (irrédentisme, crise politique, opposition à un régime autoritaire, guerre ou occupation) qui font que certains basculent dans le radicalisme.

Néanmoins, cette vision du jihadisme global est concurrencée par la survenue d'attentats d'envergure en Europe (Londres et Madrid), ce qui prouverait, au moins dans le cas de Londres, que des cellules opérationnelles plutôt locales peuvent avoir une forte capacité de nuisance.

Accompagnant la QDR, le *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* (NMSP-WOT)¹³, diffusé le 1^{er} février 2006 par le Département de la défense, entend tirer les leçons de cinq années de guerre anti-terroriste. Il définit l'environnement stratégique en affirmant que les idéologies extrémistes sont le principal ennemi des États-Unis, ce qui l'amène, sans parler ouvertement de l'Islam, à distinguer les « extrémistes » des modérés (*Moderates, Secularists* ou *Mainstream*). L'ennemi est désormais défini au-delà de la simplification d'Al Qa'ida, comme un « transnational movement of extremist organizations, networks, and individuals – and their state and non-state supporters – which have in common that they exploit Islam and use terrorism for ideological ends. The Al Qa'ida Associated Movement (AQAM), comprised of Al Qa'ida and affiliated extremists, is the most dangerous present manifestation of such extremism » (p. 4). Ben Laden n'est plus présenté désormais comme le leader opérationnel du jihadisme global, mais davantage comme une source d'inspiration (*Inspirational Leader*). Le NMSP-WOT fournit un cadre stratégique d'action aux différents acteurs concernés et sert à identifier les capacités militaires, à obtenir, à définir les

¹³ www.defenselink.mil/qdr/docs/2005-01-25-Strategic-Plan.pdf

priorités, établir un mécanisme de mesure des progrès réalisés et à enrichir les planifications futures du DoD. Il est le document de base qui guide la préparation des différentes structures politico-militaires de commandement et de planification, y compris opérationnelles.



(NMSP-WOT, 1^{er} février 2006)

Lutte contre-terroriste et coopération interagences américaines : l'objectif d'une *Public diplomacy* concertée

Au plan interministériel, les États-Unis ont progressivement développé une approche intégrée associant le DoD, le Département d'État et les diverses agences d'aide au développement à la fois dans des actions concrètes et de diplomatie publique (*Public diplomacy*).

Ainsi, des équipes « pays » inter agences (*Interagency Country Teams*) opèrent désormais à l'étranger en épaulant les nations hôtes. Les Provincial Reconstruction Teams (PRT) opérant en Afghanistan¹⁴ et en Irak sont les plus connus. Mais en avril 2006, autre exemple, le Département d'État, l'USAID et l'*US Pacific Command* (PACOM) ont organisé une campagne de diplomatie publique, d'aide au développement et d'opérations civilo-militaires à Jolo, un sanctuaire terroriste de l'organisation jihadiste locale Abou Sayyaf, pour combattre cette organisation.

Cette approche est déclinée régionalement, en particulier dans le cadre des relations bilatérales. Ainsi, la *Trans Sahara Counter terrorism Initiative* est un programme pluriannuel soutenu par le Département d'État, l'USAID et l'EUCOM, dont les buts sont le soutien au développement de capacités contre-terroristes locales, le renforcement et l'institutionnalisation de coopérations entre les services locaux de sécurité et la promotion de la gouvernance démocratique.

¹⁴ http://www.dod.mil/news/Apr2006/20060425_4923.html

Elle a été systématisée avec l'Initiative régionale stratégique (*Regional Strategic Initiative*), un programme ayant pour finalité de développer un réseau contre-terroriste flexible et international. Ainsi, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines agissent de manière concertée avec les États-Unis contre les activités maritimes suspectes dans la mer de Sulawesi. La Mauritanie, l'Algérie, le Maroc, le Niger, le Tchad et le Mali font de même contre le Groupe salafiste de prédication et de combat (GSPC) dans le Sahara.

Une des limites – peut-être la principale – de cette approche tient toutefois aux réserves des administrations américaines à coopérer les unes avec les autres. La signature par le Président Bush de la directive présidentielle NSPD-46, au début de mars 2006, a ainsi en théorie reflété la volonté au plus haut sommet de l'État américain d'améliorer les coopérations interagences¹⁵, l'outil militaire n'étant plus considéré que comme un des éléments de la lutte contre-terroriste. Il semble toutefois que certains problèmes ont été mis de côté afin de permettre la finalisation de ce document, notamment le rôle des ambassadeurs américains dans la gestion des équipes engagées localement, le département d'État ayant sur le sujet une opinion différente de celle du DoD¹⁶.

Les États-Unis et la « longue guerre contre le terrorisme » : l'exemple du G8 (sommet de Moscou) et de l'idée de « sanctuaire terroriste » (*Safe Haven*)

Prise de conscience et/ou tentative de promouvoir un concept pouvant justifier par avance des interventions militaires et qui sera discuté à l'occasion du prochain sommet du G8 à Moscou¹⁷ ? Les États-Unis orientent de plus en plus leur réflexion – et communication d'accompagnement¹⁸ – sur le concept de sanctuaire terroriste (*Safe Haven*). Le *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* y fait ainsi référence en distinguant plusieurs formes de sanctuaires : « State-Sponsored safe havens may be vulnerable to diplomatic, military, economic, and informational instruments. Ungoverned space may be vulnerable to military and intelligence instruments. Virtual safe havens may be vulnerable to financial, economic, informational, and intelligence instruments. Safe havens provide the following foci for targeting: specific physical safe havens; specific virtual safe havens; facilities; and safe haven/sanctuary providers ». Ce concept de sanctuaire repose sur des postulats théoriques anglo-saxons, et en particulier américains, si largement diffusés qu'ils paraissent avoir la force de l'évidence. Implicitement, en arrière-plan, les concepts d'« États échoués » ou « effondrés » (« failed state » a ainsi 138 000 000 d'occurrences sur

¹⁵ <http://defense.iwpnewsstand.com/insider.asp?issue=spclrpt03092006>

¹⁶ "Terror Turf wars", *Washington Post*, 16 avril 2006.

¹⁷ <http://en.g8russia.ru/agenda/>

¹⁸ Voir par exemple : <http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2006/Apr/04-949075.html>

Google) le justifient¹⁹. La France a accepté ce concept en insistant en particulier sur les micro-sanctuaires et les sanctuaires urbains.

La lutte anti-terroriste s'accompagne souvent de la part de certaines administrations publiques d'une dimension de communication afin de mobiliser les citoyens, de séduire les médias, de justifier par avance certaines actions, en particulier militaires, voire divers budgets. Ainsi, en fonction des caractéristiques de la violence à laquelle les États font face, certains discours, certains concepts seront privilégiés. Pour simplifier, les pays de l'Union européenne ont à faire face à des cellules opérationnelles plutôt incrustées, d'un niveau de savoir-faire variable, de faible à élevé, mais n'affrontent pas sur leur territoire de groupes capables de tenir, même temporairement, du terrain, dans une problématique de guérilla. En revanche, la Russie est dans ce cas en Tchétchénie, ou prétend l'être encore tandis que la multiplication des actions terroristes indique plutôt une fragilisation du camp tchétchène. De la même façon, les États-Unis, en raison de leur capacité militaire mondiale d'action, sont eux aussi en recherche de concepts coïncidant avec leurs capacités militaires de projection et d'intervention. Dans ce contexte, l'idée de « sanctuaires terroristes » proposée actuellement au sein du G8 est *a priori* plutôt mobilisatrice d'initiatives - les États-Unis (avec les États prêts à les suivre), pouvant le cas échéant y trouver un moyen de justifier et de former des coalitions *ad hoc* multilatérales d'intervention ici ou là, en accompagnement des efforts qu'ils poursuivent en Irak.

Conclusion : un retour à Lawrence d'Arabie

La QDR, par-delà des choix budgétaires militaires et des querelles partisans dans l'optique des prochaines élections, marque indéniablement une évolution de la vision américaine de ce qu'est le jihadisme global.

Différents points sont à remarquer :

- Les États-Unis ont désormais du jihadisme global une vision plus « terrain », atomisée, moins mécaniste, moins globalisante et centrée sur Al Qa'ida, en ce qui concerne la représentation des réseaux et des groupes locaux.
- Les raisons à évoquer sont probablement : la situation en Irak et en Afghanistan (pour la première fois dans l'Histoire, deux terres de Jihad en même temps) et les actions jihadistes en Occident (y compris aux États-Unis) ou dans le reste du monde et qui se concrétisent parfois par des attentats réussis (Londres, Madrid).

¹⁹ Voir par exemple I. W. Zartman, *Collapsed States*, Boulder, Lynne rieder Publishers, 1995.

- Se faisant, les États-Unis se rapprochent quelque peu de certaines visions européennes mêlant prévention, *public diplomacy*, anti-terrorisme policier, renseignement culturel, opérations spéciales ciblées et efforts concrets civilo-militaires de stabilisation (*Integrated Strategy*), mais avec des capacités évidemment incomparables. Pris dans des opérations militaires exigeantes et concrètes, ce qui n'était pas le cas le 11 septembre 2001, la doctrine américaine est donc influencée désormais par les réalités du terrain où connaissances des populations et des cultures locales sont primordiales. En bref, les forces spéciales et autres services opérationnels, les « Lawrence d'Arabie » dont dispose l'armée américaine, éveillés au renseignement culturel²⁰, ont fait remonter des informations prises en compte.
- En revanche, la thématique des armes de destruction massive reste largement employée probablement pour des raisons culturelles propres aux États-Unis et aussi en raison de l'évolution iranienne, d'un légitime principe de précaution concernant la capacité jihadiste à manipuler du NRBC à grande ampleur et de la volonté de conserver un concept mobilisateur et justificateur pour la société américaine²¹.
- Il sera intéressant de voir émerger la vision qu'auront à l'avenir les États-Unis et leur prochain Président du terrorisme, entre impératifs budgétaires, nécessité éventuelle de faire des économies (en particulier si le déficit budgétaire national induit des tensions intenses), mobilisation des citoyens, moyens capacitaires, devenir de l'Irak et persistance du jihadisme global.

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

²⁰ Le renseignement culturel peut être défini comme une analyse des informations sociologiques, politiques, économiques ou démographiques qui favorisent une compréhension de l'Histoire, de la psychologie, des croyances et des comportements d'une nation.

²¹ Cf. Bruno Gruselle & Guillaume Payre, *La lutte contre la prolifération aux États-Unis dans la QDR 2006 : l'âge de maturité ?*, Note de la FRS, 21 mars 2006.