

## L'ESPRIT (ET LE BUDGET) D'UNE NOUVELLE GUERRE FROIDE

Par Gilbert Achcar

Paradoxalement, pour un pays dont la prétention à l'hégémonie mondiale est à la mesure de sa formidable puissance militaire, le débat des présidentielles américaines de l'an 2000 n'a porté que très marginalement sur les problèmes de la défense. Certes, George W. Bush s'est engagé dans une timide surenchère au sujet du réseau national antimissile (NMD), promettant de l'étendre à l'ensemble du territoire des États-Unis – sans toutefois réussir à paraître crédible du fait de l'absence de réponses claires quant aux obstacles politiques majeurs qui entravent le projet et quant à la faisabilité technique et financière de l'opération<sup>1</sup>. De son côté, Albert Gore se prononçait en faveur du choix préconisé par l'administration Clinton, c'est-à-dire l'installation d'un système initial de cent missiles déployés en Alaska, sans exclure son extension ultérieure à d'autres régions du pays. Dans le fond, les deux candidats semblaient donc s'accorder sur l'essentiel en considérant le projet NMD comme indispensable à la défense des États-Unis, et ce d'autant plus que le colistier choisi par Gore, le sénateur Joseph Lieberman, s'était distingué auparavant par son soutien actif à ce projet et par une attitude systématique sur les problèmes de la défense qui ne cède en rien aux faucons du parti républicain<sup>2</sup>.

Hormis donc cet échange plutôt terne sur le réseau antimissile, le seul rebondissement du débat sur la défense au cours des présidentielles 2000 fut provoqué par George W. Bush, lorsque celui-ci déclara de la tribune de la convention républicaine, le 3 août, que deux divisions entières de l'armée de terre, si elles étaient appelées par le président à intervenir, seraient dans l'obligation de répondre : “ *Not ready for duty, sir* ”. Ce fut le coup d'envoi au niveau du grand public de ce que les médias appelèrent le “ *readiness debate* ”, c'est-à-dire la polémique sur l'état de préparation des forces armées américaines.

Bush s'attira un démenti formel de la part du chef d'état-major interarmes, le général Henry Shelton, au sujet des deux divisions<sup>3</sup>. Mais il n'échappa à personne que le candidat républicain, comme de coutume pour son parti, ne faisait en fait que caresser les militaires dans le sens du poil. Depuis deux ans, en effet, le Pentagone, avec le soutien actif de l'ensemble des intérêts divers qui composent le fameux “ complexe militaro-industriel ”, avait réclamé avec insistance un accroissement substantiel du budget de la défense. Étaient invoqués à la fois les desiderata des diverses forces armées en matière d'acquisition de nouveau matériel sophistiqué et la nécessité d'une augmentation des soldes afin de leur permettre de recruter et de retenir leurs recrues, au-delà de la période initiale d'engagement et de formation. Ce dernier problème était devenu fort aigu face à la concurrence du secteur privé, sur un marché de l'emploi particulièrement tendu en raison de la longue expansion économique dont jouissent les États-Unis de façon ininterrompue depuis 1991.

L'administration Clinton avait fini par donner gain de cause au Pentagone, d'autant plus qu'elle se préparait à une nouvelle intervention dans les Balkans, au Kosovo. Il fallait amadouer des forces armées qui se plaignaient déjà d'être trop sollicitées pour des “ opérations autres que la guerre ”, au détriment, précisément, de leur préparation stratégique censée être prioritaire. Le résultat fut que, le 1<sup>er</sup> février 1999, le secrétaire à la Défense, le

---

<sup>1</sup> Roberto Suro, “ Bush on Defense: Details to Come ”, *Washington Post [WP]*, 21 septembre 2000.

<sup>2</sup> Ross Baker, “ Lieberman Has Proved to Be a Maverick in His Own Liberal Party ”, *Los Angeles Times*, 9 août 2000.

<sup>3</sup> Les renseignements du candidat républicain étaient en fait dépassés de quelques mois : à l'automne 1999, dans la foulée de la guerre du Kosovo, il avait été effectivement rapporté que deux divisions de la US Army déployées dans les Balkans étaient notées C-4, c'est-à-dire qu'elles n'étaient pas prêtes à engager immédiatement le combat.

républicain William Cohen – nommé au sein de l’administration démocrate afin de témoigner du souci de William Clinton d’être consensuel en matière militaire – pouvait présenter un nouveau plan sexennal de dépenses militaires pour les années fiscales 2000-2005 : ce plan prévoyait une rallonge globale de 112 milliards de dollars, qui représente, selon les termes mêmes du communiqué du Pentagone, “ la première augmentation à long terme des allocations de la défense depuis la fin de la Guerre froide ”, c’est-à-dire depuis 1990.

Les 112 milliards prévus en supplément consistaient en la réinjection de 28 milliards d’économies réalisées par rapport aux prévisions antérieures de coûts et d’inflation, ainsi qu’en l’injection de 84 milliards prélevés sur l’excédent prévisionnel du budget fédéral. Au terme de ce plan justifié au nom de la “ *readiness* ”, le budget militaire annuel devait atteindre 319 milliards de dollars pour l’année fiscale 2005 (dont 75 milliards pour les acquisitions), en progression de près de 20 % par rapport aux 267 milliards demandés pour l’année 2000 (et de plus de 40 % pour les acquisitions, par rapport aux 53 milliards de 2000)<sup>4</sup>. Dès le budget 2000, les membres des forces armées bénéficièrent de “ la plus importante augmentation des soldes militaires en une génération ”, selon le même communiqué riche en superlatifs.

Ce n’était pas assez pour satisfaire le Pentagone, dont la pression pour de nouvelles rallonges budgétaires repartit de plus belle après la guerre du Kosovo. C’est à ce moment que des informations “ alarmantes ” sur l’état de préparation des forces armées américaines furent propagées, à l’instar de celles auxquels George W. Bush faisait référence devant la convention de son parti. Le Pentagone alimentait ainsi une campagne de plus en plus pressante auprès du Congrès et de l’opinion, visant à obtenir des crédits additionnels. Cette campagne s’affranchit de tout devoir de réserve dès le printemps 2000, avec l’intensification de la course à la présidence et compte tenu du fait que l’administration Clinton n’en avait plus que pour quelques mois. Les chefs militaires réclamèrent l’adjonction de près de 30 milliards de dollars annuellement au budget de la défense, durant la première décennie du nouveau siècle. Ces revendications constituaient, selon le *Washington Post*, “ une demande d’argent sans précédent de la part des services en uniforme et requerraient un transfert massif de ressources fédérales – soit une augmentation de plus de 10 % par rapport au budget actuel de la défense, presque égale au budget entier du Département de l’Éducation ”<sup>5</sup>.

Les militaires et leurs complices et alliés n’eurent pas grand mal à se faire entendre : pour eux, à l’orée de ce siècle nouveau, le marché était porteur, pourrait-on dire. Les deux candidats à la présidence ont ainsi juré à l’unisson qu’ils allaient augmenter davantage encore, et considérablement, le budget de la défense. L’équipe Bush a promis d’ajouter 45 milliards de dollars étalés sur la décennie, dont 20 milliards pour la recherche et le développement et 10 milliards pour la hausse des soldes, sans préjuger de ce que coûterait en sus le déploiement du réseau NMD en faveur duquel le gouverneur du Texas s’est prononcé, ni l’effort supplémentaire de modernisation des armements qu’il préconise. Quant à l’équipe du vice-président, qui n’a pas raté personnellement une seule occasion de faire de la surenchère sur son rival en matière de patriotisme militariste, elle a promis d’ajouter une enveloppe globale de 127 milliards de dollars sur la même décennie, en laissant entendre que ce chiffre pourrait encore être révisé à la hausse en fonction de l’excédent budgétaire disponible<sup>6</sup> !

De fait, en ce qui concerne le volume des dépenses militaires, les deux candidats sont bel et bien comme blanc bonnet et bonnet blanc. Quant à la divergence entre eux sur l’utilisation prioritaire des fonds de la défense, elle est réelle, mais relativement limitée. Les

---

<sup>4</sup> En ajoutant les fonds alloués au Département de l’Énergie pour l’armement nucléaire, le budget global annuel de la défense américaine dépasse d’ores et déjà les 300 milliards de dollars.

<sup>5</sup> Thomas Ricks et Roberto Suro, “ Joint Chiefs Aim Big Budget Request at Next President ”, *WP*, 5 juin 2000.

<sup>6</sup> “ Il est remarquable que, pour la première fois peut-être depuis les années soixante, ce soit le candidat démocrate qui propose de dépenser plus pour la défense du pays ”, écrit Michael O’Hanlon de la Brookings Institution dans le *LAT* du 25 septembre (“ How Much Money Is Enough for Defense ”).

différentes options stratégiques envisageables du point de vue des diverses tendances au sein de l'establishment américain ont été réduites à quatre visions cohérentes, bien expliquées dans une étude réalisée par le Council on Foreign Relations, principal think-tank de la politique extérieure et de la grande stratégie américaines<sup>7</sup>.

En suivant ce vade-mecum, on peut clairement situer le candidat républicain du côté de l'option " défense renforcée " qui vise à augmenter les effectifs militaires, réduire sélectivement la participation américaine aux opérations dites de maintien de la paix, accorder la priorité à la préparation de guerre et investir dans les technologies futures, y compris la défense nationale antimissile. Par contre, on ne pourra pas attribuer au candidat démocrate l'option " défense prudente " qui aurait consisté, pour l'essentiel, à maintenir les choses en l'état tant au niveau budgétaire qu'au niveau de l'utilisation des forces armées sur toute la gamme des opérations, quitte à opérer certaines réductions. Gore se situe de fait dans une logique de prodigalité budgétaire qui répond positivement aux revendications du Pentagone : maintien du niveau d'engagement et des choix stratégiques des années quatre-vingt-dix et, par conséquent, accroissement des dépenses de manière à permettre au mieux au Pentagone d'assurer à la fois toute la gamme des interventions (le *full spectrum* en langage pentagonien) et la fameuse " préparation à la guerre ".

Le dénominateur commun fondamental des deux candidats, objet du consensus bipartisan de la politique de défense américaine, n'est autre que ce qui détermine le contenu attribué à la notion même de " préparation " stratégique. Car la question principale à cet égard est bien celle des objectifs en fonction desquels est mesuré l'état de préparation des forces armées américaines, comme l'a souligné opportunément l'ex-commandant suprême allié des forces de l'OTAN, Wesley Clark<sup>8</sup>. Or, depuis l'administration Bush et la *Base Force Review* de 1991, le scénario fixé pour étalon aux forces armées des États-Unis dans l'après-Guerre froide est celui des " deux conflits régionaux majeurs " (*Major regional Conflicts*), objectifs confirmés, sous William Clinton, par la *Bottom-Up Review* de 1993 et la *Quadrennial Defense Review* de 1997, où ils furent rebaptisés " guerres majeures de théâtre " (*Major Theater Wars*).

Officiellement, les cibles prises pour modèle de ce seuil stratégique ont toujours été deux guerres " presque simultanées ", selon la formule officielle, contre l'Irak et la Corée du Nord, les deux " États scélérats " (*rogue states*) par excellence<sup>9</sup>. Il était déjà possible de douter, d'emblée, de la vraisemblance de cette interprétation officielle du scénario, notamment au regard de la disproportion manifeste entre le niveau de financement et de préparation des forces armées américaines maintenu dans l'après-Guerre froide et la débilité évidente des deux cibles désignées à la vindicte militaire<sup>10</sup>. Or, l'un des effets des tensions croissantes, depuis la guerre du Kosovo, entre Washington, d'une part, Moscou et Pékin, de l'autre, est que le discours officiel américain s'est en partie libéré de l'inhibition diplomatique qui consistait à cacher le fait que la Russie et la Chine sont les deux véritables cibles des " deux guerres majeures de théâtre " fixées comme étalon à la stratégie de dissuasion paroxystique du Pentagone, corollaire de la prétention des États-Unis à l'hégémonie mondiale.

---

<sup>7</sup> John Hillen et Lawrence Korb (dir.), *Future Visions for U.S. Defense Policy: Four Alternatives Presented as Presidential Speeches*, CPI, Council on Foreign Relations, New York, 2000.

<sup>8</sup> Wesley Clark, " Ready for What? ", *WP*, 8 septembre 2000.

<sup>9</sup> Sur les " États scélérats ", ou encore " voyous " ou " parias " selon les traductions, voir Noam Chomsky, *Rogue States*, South End Press, Cambridge (Mass.), 2000. On sait que la formule a été récemment abandonnée par le Département d'État pour être remplacée par une autre, plutôt mièvre, que l'on pourrait traduire par " États préoccupants " (*states of concern*).

<sup>10</sup> C'est ce que j'ai essayé de démontrer dans une étude de 1997, reproduite dans mon ouvrage, *La Nouvelle Guerre froide. Le monde après le Kosovo*, PUF, Paris, 1999.

L'évolution du débat des présidentielles 2000 sur la " préparation " est éloquente à cet égard. Le 21 août, le gouverneur Bush réitérait ses accusations contre l'administration Clinton au sujet d'un prétendu " déclin " des forces armées américaines, devant la session inaugurale du congrès de l'organisation américaine des anciens combattants, Veterans of Foreign Wars. Le vice-président Gore lui répondit le lendemain, devant la même assemblée, en ces termes : " Comme l'armée de terre l'a rapporté ce mois même, ses dix divisions sont toutes prêtes au combat et capables de répondre à l'appel de la nation. Notre marine a plus du double du nombre de navires de surface dont dispose la Chine, et plus de trois fois plus que la Russie, tandis que notre aviation est de loin la plus grande et la plus moderne du monde entier. [...] Notre force militaire est la plus forte est la meilleure du monde entier. "

Le candidat républicain à la vice-présidence, Richard Cheney – qui, on s'en souvient, avait été secrétaire à la Défense dans l'administration de Bush père et l'un des protagonistes de la guerre du Golfe, avant de se recycler avec profit dans l'industrie pétrolière <sup>11</sup> – prit tout naturellement la relève de son colistier. Dans un discours retentissant prononcé à Atlanta le 30 août, il se lamenta à nouveau sur l'état des forces armées américaines " sur-utilisées et sous-financées ", s'offrant le malin plaisir de citer Joseph Lieberman à l'appui de ses allégations. Utilisant les chiffres d'une façon qui ne saurait tromper que des naïfs, Cheney mit en parallèle le fait que les dépenses militaires américaines sont aujourd'hui à leur chiffre le plus bas en pourcentage du PNB depuis 1940 <sup>12</sup> et l'accroissement des engagements à l'étranger des forces américaines durant la dernière décennie.

Puisant dans les informations propagées par le Pentagone après la guerre du Kosovo et diffusées par la commission des services armés de la Chambre des représentants, il se lamenta sur le fait qu'à la fin de cette campagne de bombardement de très haute intensité (38 000 sorties aériennes en 78 jours), " la marine n'avait plus qu'un peu plus de la moitié du nombre de missiles de croisière nécessaire pour deux guerres majeures de théâtre ", tandis que l'aviation ne disposait plus que du dixième de ses besoins en projectiles de même nature <sup>13</sup>. La logique d'un tel calcul est limpide : si au sortir d'un bombardement aussi intensif que celui du Kosovo, contre une Yougoslavie appartenant à la même catégorie de puissance que l'Irak ou la Corée du Sud, les forces armées américaines sont encore requises d'être prête à mener frontalement " deux guerres majeures de théâtre ", il est clair que les guerres en question ne concernent pas de tels adversaires, mais bien des États autrement puissants.

Cette même logique est à l'œuvre dans le rapport trimestriel du Pentagone sur l'état de préparation des forces américaines, le *Quarterly Readiness Report to the Congress*. Le dernier en date, qui couvre le second trimestre 2000, affirme, à mi-chemin entre les deux rivaux de la course à la présidence, que l'état de préparation des forces armées est en progrès sensible grâce à l'accroissement du budget de la défense, mais qu'il faudrait, bien sûr, des efforts supplémentaires. Selon ce rapport, le passage d'opérations comme la campagne aérienne du Kosovo à une guerre majeure de théâtre ne poserait pas de problème, mais le passage à une seconde guerre majeure comporterait des risques. Non pas que l'Amérique risquerait d'être défaite, ce qui est impensable selon le Pentagone, mais tout simplement qu'elle pourrait subir

---

<sup>11</sup> James Risen, " Cheney's Path: From Gulf War to Mideast Oil ", *International Herald Tribune [IHT]*, 28 juillet 2000.

<sup>12</sup> Outre le fait que cette critique sous-entend que les dépenses militaires ne devraient pas descendre en dessous du niveau proportionnel de la Guerre froide, les États-Unis consacrent aujourd'hui à ces dépenses une part proportionnelle de leur PIB sensiblement égale à celle des années 1946-49 et nettement plus élevée que celle des autres pays de niveau économique comparable. Leurs dépenses militaires par habitant dépassent celles de tous les pays du monde, à l'exception d'Israël, de Singapour et de quelques monarchies pétrolières.

<sup>13</sup> Cheney s'attira aussitôt une réponse d'Albert Gore, chantant la gloire de l'armée " de loin la plus forte du monde ", assurant qu'il allait s'employer à la renforcer davantage encore et accusant ses adversaires républicains de porter tort aux États-Unis en donnant une fausse image de leur force armée tant à leurs alliés qu'à leurs ennemis potentiels.

plus de pertes humaines dans le déploiement pour la seconde guerre majeure à mener en simultané !

Ce même bilan avait déjà été tiré dans le long rapport du Pentagone au Congrès sur la guerre du Kosovo : “ Des soucis ont été formulés quant à la façon dont l’opération Force alliée a affecté la capacité du Département [de la Défense] à remplir les exigences les plus difficiles associées à sa stratégie de défense : mener et gagner deux guerres majeures de théâtre presque simultanées. Si une telle guerre avait éclaté pendant que les États-Unis étaient engagés au Kosovo, le Département est sûr que le défi aurait pu être relevé, bien qu’à un niveau de risque plus élevé que ce qui aurait été le cas si les forces américaines ne menaient pas des opérations au Kosovo. Le Département était conscient de ces risques à ce moment et fit divers ajustements de notre posture et de nos plans pour y parer. Conformément à la stratégie de défense des États-Unis, si nous avons fait face à la menace de deux guerres majeures de théâtre, nous aurions retiré nos forces des autres activités, y compris l’opération Force alliée, mais nous sommes sûrs que nous aurions eu le dessus en définitive. ”<sup>14</sup>

Citons enfin le tout récent rapport du très sérieux bureau des études budgétaires du Congrès, le *Congressional Budget Office* (CBO), sur le coût du maintien des forces armées américaines au niveau requis par la stratégie des “ deux guerres majeures de théâtre ”. Le rapport est clair sur les rapports de forces véritables et les adversaires réels à l’aune desquels se mesure l’état de préparation militaire.

“ Les forces armées américaines sont aujourd’hui sans égal. En nombre, certaines armes et forces conventionnelles (non-nucléaires pour la plupart) russes et chinoises pourraient égaler et, dans de rares cas, dépasser celles des États-Unis. Mais les capacités des forces américaines surpassent de loin celles des autres nations dès qu’il est tenu compte de facteurs comme l’entraînement, la préparation au combat, la sophistication des armes et la disponibilité de communications et de réseaux de renseignement reliés. Néanmoins, certaines puissances régionales dans le monde sont hostiles aux intérêts américains et posent des menaces qui sont au centre d’une grande partie des plans de défense actuels. L’Iran, l’Irak et la Corée du Nord sont les nations les plus préoccupantes, bien qu’elles aient considérablement moins de forces que la Russie et la Chine, sans parler des États-Unis. Leurs forces ne sont pas non plus à la hauteur des troupes et des équipements américains dans plusieurs des autres dimensions du combat citées ci-dessus. ”<sup>15</sup>

Conséquemment, le CBO estime le budget militaire nécessaire au maintien de l’état de préparation des forces américaines à niveau constant, en fonction de la politique militaire en vigueur, à 327 milliards de dollars actuels, soit 50 milliards de plus que le niveau courant des dépenses militaires ! À défaut de quoi, il faudrait, selon le CBO, soit réduire la participation des forces américaines aux opérations autres que la guerre, soit réduire leur état de préparation stratégique dans l’optique des deux guerres majeures de théâtre. Cette estimation apporte, bien sûr, de l’eau au moulin du Pentagone, en faisant apparaître sa revendication de 30 milliards annuels supplémentaires comme modérée, somme toute.

Cette surenchère vertigineuse, qui témoigne d’un retour en force de l’esprit militariste de la Guerre froide, ne pourrait se traduire dans les faits qu’au détriment des dépenses sociales et environnementales, voire des équilibres économiques, sans même avoir la rationalité très relative des dépenses de l’ère Reagan – tant du point de vue de la relance d’une économie en déclin que de celui de la mise à genou de l’adversaire soviétique. Au-delà des intérêts

---

<sup>14</sup> Department of Defense, *Report to Congress, Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report*, 31 janvier 2000, p. xxi.

<sup>15</sup> Congressional Budget Office, *Budgeting for Defense : Maintaining Today’s Forces*, The Congress of the United States, septembre 2000, p. vii-viii. Notons que les dépenses militaires additionnées des cinq pays cités atteignent à peine le tiers des dépenses américaines (sans compter les alliés des États-Unis !), selon les chiffres de l’International Institute for Strategic Studies de Londres, *The Military Balance 1999/2000*.

prosaïques qu'elle satisfait – et qui ne sauraient l'expliquer à eux seuls dans les États-Unis d'aujourd'hui, vu le poids relatif très diminué de l'industrie proprement militaire – pareille surenchère témoigne d'une sorte de mégalomanie et de paranoïa dont le pays semble atteint et qui trouve son expression et sa source dans l'impact considérablement accru des courants politiques hystériques de la droite dure, à l'instar de ce qu'avaient connu les premières années de la Guerre froide.

Contre cette dérive inquiétante, des voix minoritaires, mais non des moindres, se sont élevées du sein même de l'élite américaine du pouvoir. Celles, par exemple, de ténors de la première période de l'administration Clinton, lorsque celui-ci réduisait les dépenses militaires au bénéfice du social et de la résorption du déficit budgétaire : des hommes comme William Perry, prédécesseur de William Cohen au Département de la Défense, et John Shalikashvili, chef d'état-major interarmes de 1993 à 1997<sup>16</sup>. Celles aussi d'un Lawrence Korb, directeur des études du Council on Foreign Relations et secrétaire adjoint à la Défense sous Ronald Reagan, et des Business Leaders for Sensible Priorities (Dirigeants d'affaires pour des priorités raisonnables), une association de près de 500 chefs d'entreprise et responsables militaires à la retraite<sup>17</sup>. Les premiers argumentent pour le maintien des dépenses militaires à leur niveau actuel ; les seconds pour une réduction substantielle de ces dépenses au profit de l'éducation et de la santé de leurs concitoyens, en soulignant l'irrationalité des choix dispendieux du Pentagone en matière d'équipement de très haute technologie<sup>18</sup>.

Lawrence Korb résume bien le sentiment de ces hommes " raisonnables " : " Nous n'avons pas besoin de gaspiller des milliards de dollars à nous armer pour mener une guerre que nous avons déjà gagnée. " L'insatiable appétit de domination qui peut animer certains hommes échappe toutefois à la raison, comme à la clairvoyance.

Bio Gilbert Achcar :

Enseignant en sciences politiques à l'Université de Paris-VIII, auteur de *La Nouvelle Guerre froide. Le monde après le Kosovo*, PUF, Paris, 1999.

---

<sup>16</sup> William Perry et John Shalikashvili, " The U.S. Military: Still the Best by Far ", *WP*, 10 août 2000.

<sup>17</sup> Lawrence Korb, " Pentagon Just Doesn't Get It ", *Los Angeles Times*, 2 août 1999 ; sur le BLSP, voir William Raspberry, " When Military Spending Is Too Costly a Priority ", *IHT*, 15 octobre 1999.

<sup>18</sup> Tout se passe comme si les armées américaines (air, mer, terre, Marines...) étaient en concurrence entre elles à défaut de " compétiteur mondial de niveau équivalent " (*global peer competitor*).