

# LE SECRÉTAIRE À LA DÉFENSE ET LA RELATION CIVILO-MILITAIRE AMÉRICAINE : UNE ANALYSE DU MANDAT DE ROBERT GATES

Jean-Loup Samaan

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Critique internationale »

2012/2 N° 55 | pages 117 à 135

ISSN 1290-7839

ISBN 978272462729

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2012-2-page-117.htm>

Pour citer cet article :

Jean-Loup Samaan, « Le secrétaire à la Défense et la relation civilo-militaire américaine : une analyse du mandat de Robert Gates », *Critique internationale* 2012/2 (N° 55), p. 117-135.  
DOI 10.3917/crii.055.0117

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Le secrétaire à la Défense et la relation civilo-militaire américaine : une analyse du mandat de Robert Gates

---

par Jean-Loup Samaan

*d*e sa nomination en décembre 2006 à l'annonce de sa retraite en juin 2011, Robert Gates a bénéficié d'un soutien généralisé au sein des élites politiques et militaires à Washington. Ce consensus est d'autant plus notable que, nommé par George W. Bush puis reconduit par Barack Obama, il a été le premier secrétaire à la Défense à survivre à un changement d'administration politique. En outre, il a succédé à une personnalité fortement controversée, Donald Rumsfeld, dont le mandat (2001-2006) avait été marqué par de vives tensions entre le pouvoir civil et la hiérarchie militaire. Plus pragmatique, Gates a donné aux militaires une grande marge de manœuvre dans la conduite de la guerre en Irak et en Afghanistan (laissant ainsi émerger la figure quasi héroïque du général David Petraeus), tout en s'assurant de ne pas perdre ses prérogatives en matière de planification opérationnelle et de gouvernance du Département de la Défense. L'intérêt d'un éclairage sur la relation du chef du Pentagone avec la hiérarchie militaire américaine réside dans la compréhension non seulement des événements contemporains mais aussi du débat académique, la teneur de la relation civilo-militaire constituant, depuis la fin de la seconde guerre

mondiale, l'un des grands sujets de la communauté des politistes américains, sujet par ailleurs réactivé à la faveur de son actualité politique<sup>1</sup>. Or, si certains auteurs ont parfois attribué la détérioration significative de cette relation à partir des années 1990<sup>2</sup> à la culture jugée antimilitariste de Bill Clinton ou encore à l'absence de conflit majeur<sup>3</sup>, les tensions qui sont apparues au cours des guerres en Irak et en Afghanistan appellent à une lecture différente. À cet égard, le débat académique, bien que prolifique, se réduit trop souvent à une réflexion sur la pérennité de la grille théorique élaborée par Samuel Huntington en 1957<sup>4</sup>. Érigée en « théorie normale »<sup>5</sup>, l'analyse de Huntington conclut à l'existence de deux types de relation civilo-militaire déterminés par le degré de contrôle civil sur l'armée. Dans le contrôle « objectif », recommandé par cet auteur, la gestion du phénomène guerrier exige une division du travail. Il s'agit là d'un modèle idéal dans lequel les politiques qui ont décidé de l'entrée en guerre laissent la place aux militaires pour la conduite des opérations. Les militaires doivent donc être les professionnels, les « gestionnaires » de la violence (*managers of violence*<sup>6</sup>). Dans le contrôle « subjectif », que désavoue Huntington, les civils interviennent aux

1. Parmi les travaux récents les plus notables, voir Michael C. Desch, « Bush and the Generals », *Foreign Affairs*, 86 (3), 2007 ; Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003 ; Suzanne C. Nielsen, Don M. Snider (eds), *American Civil-Military Relations: The Soldier and the State in a New Era*, New York, The Johns Hopkins University Press, 2009 ; Mackubin Owens, *US Civil-Military Relations after 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain*, New York, Continuum Books, 2011 ; Andrew Cottey, Timothy Edmunds, Anthony Forster, « The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations », *Armed Forces & Society*, 29 (1), 2002, p. 31-56. Pour une synthèse critique de ce débat en langue française, voir Étienne de Durand, « L'armée américaine, la république impériale et ses soldats », *Hérodote*, 116, 1<sup>er</sup> trimestre 2005, p. 22-43 ; É. de Durand, « Les relations civilo-militaires américaines à l'épreuve de l'Irak. Dualisme fonctionnel et désintégration stratégique », *Revue internationale de politique comparée*, 15 (1), 2008, p. 93-115.

2. Charles J. Dunlap, Jr., « Welcome to the Junta: The Erosion of Civilian Control of the U.S. Military », *Wake Forest Law Review*, 29 (2), 1994, p. 341-392 ; Richard H. Kohn, « Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations », *The National Interest*, 35, printemps 1994, p. 3-17 ; Colin Powell, John Lehman, William Odom, Samuel Huntington, Richard H. Kohn, « An Exchange on Civil-Military Relations », *The National Interest*, 36, été 1994, p. 23-31 ; Russell Weigley, « The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell », *Journal of Military History*, 57 (5), 1993, p. 27-58.

3. M. C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

4. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1957. Non sans ironie, P. Feaver constate : « Depuis des décennies, des universitaires ont tout fait pour montrer que Huntington avait tort et qu'ils pouvaient faire mieux. Et très rapidement, dès qu'un rival potentiel proclamait sa victoire, un nouvel universitaire arrivait et tentait la même chose et ainsi de suite. Et au bout du compte, de tout cela il n'est resté que Huntington », dans P. Feaver, « Samuel Huntington », *Armed Forces & Society*, 35 (4), 2009, p. 625-627.

5. Expression employée par Eliot Cohen qui propose une lecture contradictoire de Huntington. Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*, Londres, The Free Press, 2002.

6. L'expression est du sociologue Harold Lasswell dans « The Garrison State », *The American Journal of Sociology*, 46 (4), 1941, p. 455-468. Huntington se la réapproprie dans S. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, op. cit., p. 11.

deux niveaux, en déterminant non seulement le nombre d'hommes requis mais aussi les manœuvres adéquates, les bombardements pertinents et tout ce qui relève de la tactique. Selon Huntington, cette absence de frontière entre les mondes décisionnel et opérationnel favorise en retour une intrusion des officiers dans la sphère politique<sup>7</sup>, ce qui, pour lui, est encore plus grave qu'une intrusion dans le sens inverse.

Si le modèle de Huntington demeure une grille de lecture nécessaire pour comprendre la relation civilo-militaire américaine, son analyse se révèle trop institutionnaliste et se focalise en outre quasi exclusivement sur le comportement du chef de l'exécutif, le Président, et des chefs d'état-major. De récents travaux, tels ceux de Peter Feaver, ont permis de développer une approche plus dynamique<sup>8</sup>. S'appuyant sur la théorie économique de l'agent et du principal, P. Feaver conclut que la relation civilo-militaire fonctionne avec un « principal civil » qui entend faire appliquer ses décisions, au besoin *via* des moyens de surveillance, par l'« agent militaire », suivant la notion d'*armed servants*. En retour, cet agent évalue les coûts respectifs de l'application ou du contournement (*shirking*) des différents ordres. Si P. Feaver n'entend pas invalider la thèse de Huntington, son approche microsociologique se révèle plus souple et permet de mieux appréhender les frictions quotidiennes dans la relation entre le politique et les armées.

Dans cette perspective, l'un des acteurs incontournables du dispositif est justement le secrétaire à la Défense, compte tenu de sa capacité de surveillance de l'« agent militaire »<sup>9</sup>. Or, paradoxalement, la littérature académique n'a souvent consacré que très peu de place à ce dernier en tant qu'acteur de l'équilibre de la relation entre civils et militaires<sup>10</sup>. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le chef du Pentagone est le garant de l'équilibre entre les requêtes opérationnelles des autorités militaires et les objectifs politiques du Président. En d'autres termes, il peut être considéré comme le véritable pivot de la relation civilo-militaire aux États-Unis.

À partir d'une approche sociologique de cette question, nous explorerons donc la mécanique de cet équilibre depuis la position du secrétaire à la Défense, tout d'abord en rappelant l'évolution institutionnelle et politique de cette fonction ;

7. S. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, op. cit., p. 80 et suivantes.

8. P. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, op. cit..

9. *Ibid.*, p. 84.

10. La somme des ouvrages consacrés à cette fonction est extrêmement modeste, comparée à celle dédiée plus généralement aux relations civilo-militaires. Voir notamment Charles A. Stevenson, *SECDEF: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense*, Washington, D.C., Potomac Books, 2006 ; Douglas Kinnard, *The Secretary of Defense*, Lexington, University Press of Kentucky, 1980 ; Richard Stubbing, *The Defense Game: An Insider Explores The Astonishing Realities of America's Defense Establishment*, New York, Harper & Row, 1986.

puis en étudiant les caractéristiques du mandat de Gates. L'analyse de sa relation avec les armées se révèle en effet riche d'enseignements et contribue directement aux recherches contemporaines sur les tenants et les aboutissants de la relation civilo-militaire aux États-Unis. Certes, la « méthode » Gates pourrait s'apparenter à une forme de contrôle « objectif », mais, en fait, l'équilibre sur lequel elle repose n'est pas aussi formalisé et relève plutôt de l'arrangement tacite. Un tel fonctionnement illustre directement le dispositif de surveillance fluctuant décrit par P. Feather. Sur le plan politique, il nous amène à douter de la pérennité de cette « méthode ».

### Le secrétaire à la Défense comme pivot de la relation civilo-militaire américaine

Aux États-Unis, le dispositif de prise de décision en matière de sécurité nationale est un héritage de la seconde guerre mondiale. Dès 1943, le chef d'état-major de l'Army, le général George Marshall, préconise la création d'un Département de la Défense nationale. Quelques mois plus tard, le Président Harry Truman prend conscience que le nouveau rôle conféré à son pays ne lui permet plus de se contenter d'une structure modeste dans laquelle l'Army et la Navy disposent de leur propre autonomie. Il confie alors au secrétaire de la Navy, James Forrestal, la tâche de réorganiser l'ensemble du système. Après deux ans d'un conflit sans répit avec le Congrès et les armées, J. Forrestal parvient à faire signer, le 26 juillet 1947, le *National Security Act*, qui demeure encore aujourd'hui le document central des politiques de sécurité américaines.

### L'institutionnalisation progressive du rôle central du secrétaire à la Défense

Le *National Security Act* crée un dispositif militaire national (*national military establishment*), dans lequel le secrétaire à la Défense dispose d'un pouvoir assez limité en matière de « programmation, de direction générale, d'autorité et de contrôle »<sup>11</sup> face à trois armées (l'Air Force<sup>12</sup>, l'Army et la Navy<sup>13</sup>) qui se préservent une marge de manœuvre substantielle en évitant la création d'un état-major général ou d'une autorité centralisatrice.

La fin des années 1940 est marquée par des luttes bureaucratiques extrêmement violentes entre les armées, en particulier au sujet de la gestion de l'arsenal

11. C. A. Stevenson, *SECDEF: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense*, op. cit., p. 8.

12. L'Air Force devient à cette occasion un service autonome et remplace ainsi les Army Air Forces.

13. Le Marine Corps est rattaché au Département de la Navy.

nucléaire, qui passe sous le contrôle de l'Air Force avec la création en 1946 du *Strategic Air Command*. La grogne des autres « services » conduit notamment la Navy à lancer la fameuse « révolte des amiraux ». En octobre 1949, son chef d'état-major, l'amiral Louis Denfeld, et ses principaux subordonnés désobéissent à leur autorité politique de tutelle et présentent au Congrès un document précisant leur propre vision de la stratégie américaine de défense et des moyens requis. Le secrétaire à la Défense paraît alors si démuni pour gouverner son Département que J. Forrestal, qui est le premier à occuper ce poste, finit par déclarer que « la mission des armées en temps de paix est de détruire le secrétaire à la Défense »<sup>14</sup>. Au cours des années 1950, plusieurs textes viennent compléter et amender le *National Security Act*, afin de donner au chef du Pentagone un pouvoir plus important, au détriment de l'autonomie des « services »<sup>15</sup>. Cette volonté d'affaiblissement des armées, qui se poursuit sur plusieurs décennies, trouve sa consécration avec l'adoption du *Goldwater-Nichols Act* en 1986. L'origine de ce nouveau texte législatif est le constat extrêmement critique de l'incapacité des armées américaines à interopérer au cours de missions comme *Eagle Claw* en avril 1980, qui devait permettre le sauvetage des otages de l'ambassade américaine en Iran, ou *Urgent Fury* en octobre 1983, sur l'île de Grenade. L'approche préconisée par les initiateurs de cette réforme, qui recommandent une interarmisation (*jointness*) accrue<sup>16</sup>, renforce le rôle du chef du comité des états-majors (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) en matière de programmation militaire. Ce dernier dispose désormais d'un véritable pouvoir d'arbitrage en matière de requêtes budgétaires des « services » et peut même se dispenser de tenir compte de celles-ci. Ce renforcement du président du comité des états-majors s'incarne à l'époque dans la figure charismatique de Colin Powell (1989-1993). Pour autant, la position de ce dernier est davantage celle d'un conseiller militaire du Président : le *Goldwater-Nichols Act* ne lui confère en effet aucune autorité sur les opérations en cours, et, fait notable, il reste absent de la chaîne de commandement<sup>17</sup>. Pour séparer la planification des opérations des rivalités bureaucratiques entre les « services », le *Goldwater-Nichols Act* transfère le contrôle des opérations aux commandants inte-

14. Cité par C. A. Stevenson, *SECDEF: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense*, op. cit., p. 7. Sauf indication contraire, nous traduisons l'ensemble des citations en anglais de cet article.

15. En 1949, un amendement crée notamment le poste de contrôleur budgétaire (*comptroller*) du Département de la Défense ; un décret de Eisenhower en 1953 puis de nouvelles modifications en 1958 viennent compléter le dispositif de 1947.

16. Pour une analyse critique de l'idée de *jointness* au sein des armées américaines, voir É. de Durand, *L'interarmées aux États-Unis – Rivalités bureaucratiques, enjeux opérationnels et idéologie de la jointness*, Focus stratégique n°3, Paris, IFRI, 2007 ([www.ifri.org](http://www.ifri.org)).

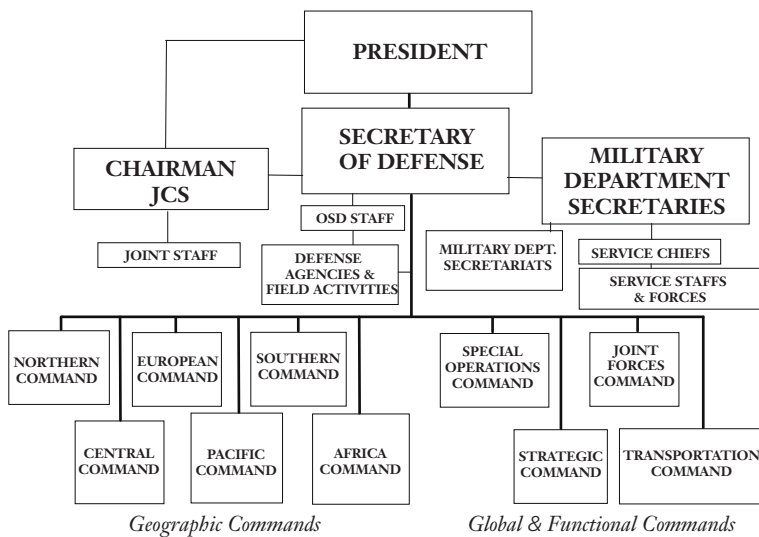
17. La section 152c du *Goldwater-Nichols Act* stipule : « Le chef du comité des états-majors ne peut exercer de commandement militaire sur les chefs d'états-majors ou sur quelque armée que ce soit »

armées de théâtre<sup>18</sup>, ce transfert étant jugé comme un gage d'efficacité pour la conduite des campagnes militaires.

Dans les deux cas, qu'il s'agisse de la chaîne de commandement des opérations ou de la planification de long terme des structures de forces et de leurs équipements, le rôle du secrétaire à la Défense sort renforcé, puisqu'il devient l'arbitre ultime entre les forces armées américaines.

Figure 1 : Le secrétaire à la Défense, pivot de la relation civilo-militaire

*Organization: Department of Defense*



Source : Département de la Défense américain, 2010.

Aidé par l'Office of the Secretary of Defense (OSD), il évalue la pertinence des requêtes adressées par les commandants régionaux et de théâtre, s'opposant éventuellement à un accroissement des effectifs et des moyens déployés. À long terme, il est aussi le maître d'œuvre de la structure des forces futures et peut déterminer le format adéquat des armées américaines au vu de l'environnement stratégique.

Ce système mis en place au fil des décennies atteste donc la volonté de faire du secrétaire à la Défense un pivot du dispositif. Cependant, afin de dépasser le prisme institutionnaliste, il convient de saisir comment le point d'équilibre

18. Douglas C. Lovelace Jr., *Unification of the United States Armed Forces: Implementing the 1986 Department of Defense Reorganization Act*, Carlisle Barracks, US Army War College, 1996 ; Clark A. Murdock, Michèle A. Flournoy (eds), *Beyond Goldwater-Nichols Act: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Washington, Center for Strategic & International Studies, 2005 ; Gordon Nathaniel Lederman, *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986*, Westport, Greenwood Press, 1999.

de la relation civilo-militaire est déterminé aussi et surtout par la personnalité politique du chef du Pentagone.

### Des styles politiques différents

Le secrétaire à la Défense dispose d'un rôle politique de premier plan dans l'administration américaine. Il est à la fois le *manager* du Département le plus onéreux (700 milliards de dollars pour l'année 2010<sup>19</sup>), le responsable des opérations en cours, un diplomate actif auprès des partenaires et des alliés stratégiques des États-Unis et un conseiller de premier plan du Président, au sein du National Security Council.

Le renforcement institutionnel du poste de secrétaire à la Défense, amorcé dès la fin des années 1950, devient perceptible au tournant des années 1960, avec l'arrivée de Robert McNamara. Ce dernier instaure une pratique nouvelle, voire révolutionnaire : accompagné de ses conseillers civils, les *Whiz Kids* sortis du Massachusetts Institute for Technology ou de la RAND Corporation (Alain Enthoven, Charles Hitch, Harold Brown), McNamara fait de son cabinet, l'Office of the Secretary of Defense, une tour de contrôle qui surveille et oriente les programmes des armées. Le projet de McNamara comprend tout d'abord une rationalisation des budgets d'équipements et une élimination des redondances injustifiées, puis une remise en cause de la mainmise des armées sur les plans de frappes nucléaires. Toutefois, les exigences de la guerre du Vietnam conduisent à ralentir ce projet. Parallèlement, la méthode qu'emploie le secrétaire à la Défense conduit à délégitimer l'expertise des militaires sur la sphère guerrière pour lui préférer celle des analystes civils<sup>20</sup>. Pendant plusieurs décennies, et dans une certaine mesure jusqu'à aujourd'hui, le style McNamara a été le modèle par rapport auquel tous les secrétaires à la Défense ont dû se positionner. Mais il a également fait l'objet de vives critiques de la part des armées<sup>21</sup>.

Pour mieux saisir cette évolution des relations entre civils et militaires au sein du Pentagone, Charles Stevenson, professeur au National War College, propose une typologie pertinente des secrétaires à la Défense : les révolutionnaires, qui sont arrivés dans leur fonction avec une vision politique extrêmement

19. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2010*, Londres, Routledge, 2010, p. 31.

20. Parmi les travaux emblématiques consacrés à l'importation de l'analyse de systèmes, voir notamment Alain C. Enthoven, Kevin V. Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program, 1961-1969*, New York, Harper & Row, 1971 ; William W. Kaufmann, *The McNamara Strategy*, New York, Harper & Row, 1964.

21. Voir notamment le témoignage acerbe du général Curtis LeMay : « Les *Whiz Kids* sont les individus les plus égoïstes que j'aie jamais vus dans ma vie. Ils ne manifestaient aucune foi, aucun respect pour l'armée. Ils pensaient que les méthodes de résolution des problèmes de la Harvard Business School résoudreaient tous les conflits dans le monde ». Général Curtis E. LeMay, *America Is in Danger*, New York, Funk & Wagnalls, 1968, p. 30-31.



ambitieuse impliquant l'adoption de méthodes innovantes ; les pompiers (*fire-fighters*), qui ont eu à traiter de problèmes et de contingences immédiats ne leur permettant souvent pas de promouvoir un programme de long terme ; enfin, les *team players*, membres fidèles d'une administration qui mettent en œuvre les orientations déterminées par la Maison Blanche tout en veillant à ménager les intérêts des « services ».

**Figure 2: La typologie des secrétaires à la Défense de Charles Stevenson**

Nom	Durée du mandat	Mois	Profil	Style gestionnaire
James Forrestal	17/9/47-28/3/49	18	Banquier	Révolutionnaire
Louis Johnson	28/3/49-19/9/50	18	Avocat	Pompier
George Marshall	21/9/50-12/9/51	12	Officier militaire	<i>Team player</i>
Robert Lovett	17/9/51-20/1/53	16	Banquier	<i>Team player</i>
Charles Wilson	28/1/53-8/10/57	56	Industriel	<i>Team player</i>
Neil McElroy	9/10/57-1/12/59	26	Industriel	<i>Team player</i>
Thomas Gates	2/12/59-20/1/61	14	Banquier	<i>Team player</i>
Robert McNamara	21/1/61-29/2/68	85	Industriel	Révolutionnaire
Clark Clifford	1/3/68-20/1/69	11	Avocat	Pompier
Melvin Laird	22/1/69-29/1/73	48	Politique	Pompier
Eliot Richardson	30/1/73-24/5/73	4	Avocat	<i>Team player</i>
James Schlesinger	2/7/73-19/11/75	29	Économiste	Révolutionnaire
Donald Rumsfeld	20/11/75-20/1/77	14	Politique	Pompier
Harold Brown	21/1/77-20/1/81	48	Physicien	<i>Team player</i>
Caspar Weinberger	21/1/81-23/11/87	82	Avocat	Révolutionnaire
Frank Carlucci	23/11/87-20/1/89	14	Haut Fonctionnaire	<i>Team player</i>
Richard Cheney	21/3/89-20/1/93	46	Politique	<i>Team player</i>
Les Aspin	20/1/93-3/2/94	12	Politique	Pompier
William Perry	3/2/94-24/1/97	36	Mathématicien	<i>Team player</i>
William Cohen	24/1/97-20/1/2001	48	Politique	Pompier
Donald Rumsfeld	20/1/2001-18/12/2006	72	Homme d'affaires	Révolutionnaire

Source : C. A. Stevenson, *SECDEF: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense*, op. cit., p. 216.

La typologie de C. Stevenson permet de mettre au jour une tendance générale : le secrétaire à la Défense est le plus souvent une personnalité de la société civile dont l'ambition est de mettre en œuvre un programme politique fixé par la Maison Blanche. Dans toute l'histoire du Pentagone, rares ont été les secrétaires issus directement du monde politique, et plus rares encore ceux qui ont entrepris des réformes visant à révolutionner la conduite des affaires militaires américaines.

Toutefois, on peut reprocher à cette grille, comme à tout exercice de catégorisation, d'être inévitablement réductrice et de ne pas rendre compte de l'évolution personnelle des secrétaires à la Défense : dans l'exercice de ses fonctions, le chef du Pentagone peut se révéler tour à tour *team player*, pompier, voire révolutionnaire. De même, C. Stevenson cherche parfois trop à essentialiser un style de *management* des acteurs concernés, sans s'attarder sur les tractations continues auxquelles ils sont soumis au sein de la bureaucratie du Département de la Défense. Une analyse de ces tractations permettrait pourtant de voir les contradictions de leur méthode et nuancerait l'idée d'un style politique clairement identifiable. Ainsi, McNamara a été successivement un *team player* de l'administration Kennedy, puis un véritable révolutionnaire, mais, une fois la guerre du Vietnam amorcée, il est devenu avant tout un pompier.

Ajoutons, comme le souligne Douglas Kinnard, que l'adoption du budget par le Congrès constitue l'exercice déterminant des orientations décisionnelles du Pentagone<sup>22</sup>. Cette problématique budgétaire représente non seulement une clé de compréhension des relations qu'entretient le secrétaire à la Défense avec le Congrès mais aussi un outil d'appréciation de ses qualités de négociation.

Gates remplissait-il naturellement tous ces critères lorsqu'il a pris ses fonctions à l'automne 2006 ? Sans aucun doute, sa longue carrière dans l'administration américaine lui assurait une bonne expérience de ses rouages, laquelle expérience s'est révélée primordiale dans un contexte politique pour le moins difficile, marqué par une détérioration de la relation civilo-militaire et une envolée du budget des armées. Or, au-delà de la typologie de C. Stevenson, l'analyse du mandat de Gates nous permet justement de décrypter les tractations continues auxquelles se soumet inévitablement le chef du Pentagone et de mieux percevoir les différents rôles qu'il endosse afin de jouer au mieux sur l'équilibre civilo-militaire.

22. D. Kinnard, *The Secretary of Defense*, op. cit., p. 196.

## Un équilibre « tacite » entre civils et militaires

Pour comprendre la place qu'occupe Gates dans cette généalogie, il importe de la remettre en perspective avec le *legs* politique de son prédécesseur. Nommé en janvier 2001, Rumsfeld arrive au Département de la Défense avec une idée forte, celle de la « transformation » de l'armée américaine comme des formes de la guerre moderne<sup>23</sup>. Les moyens pour y arriver passent tout d'abord par une réaffirmation du contrôle civil des armées, avec une équipe renforcée dans le premier cercle entourant Rumsfeld : Paul Wolfowitz, secrétaire adjoint à la Défense, Douglas Feith, sous-secrétaire pour la politique de Défense et Stephen Cambone, sous-secrétaire pour le Renseignement. Rapidement, Rumsfeld fait savoir que toute décision relative à l'avancement des généraux et des amiraux devra désormais passer d'abord par son bureau<sup>24</sup>.

Ensuite, il souhaite mettre l'accent sur les technologies de pointe, plus particulièrement en matière de frappes précises de longue portée et de systèmes de défense antimissiles<sup>25</sup>. L'armée de la « transformation » rumsfeldienne doit être plus légère en nombre et plus avancée en technologie, afin de pouvoir remporter une guerre en un temps éclair. Cette approche s'attaque explicitement aux routines du Département de la Défense quant à l'ingérence des civils dans les plans de guerre, qui ont été progressivement établies depuis la fin de la guerre du Vietnam<sup>26</sup>. La « transformation » remet en cause l'interprétation conservatrice des relations civilo-militaires mise en pratique dans les années 1980 par Caspar Weinberger, le secrétaire à la Défense de Ronald Reagan, puis formalisée à la fin de la Guerre froide par la « doctrine Powell » ; une interprétation qui préconisait un puissant déploiement d'hommes susceptible d'assurer tant la sécurité des troupes que l'anéantissement total de l'adversaire. En conflit depuis le début de son mandat avec le chef d'état-major de l'Army, le général Shinseki, Rumsfeld décide en mai 2002 d'annuler le nouvel obusier *Crusader*, un programme de 11 milliards de dollars lancé la décennie précédente.

23. Caitlin Talmadge, « Transforming the Pentagon: McNamara, Rumsfeld and the Politics of Change », *Breakthroughs*, 15 (1), 2006, p. 12-21 ; voir l'article programmatique de Donald Rumsfeld, « Transforming the Military », *Foreign Affairs*, 81 (3), 2002, p. 20-32.

24. Dale R. Herspring, *Rumsfeld's Wars: The Arrogance of Power*, Lawrence, Kans., University Press of Kansas, 2008, p. 12.

25. Il dirige en 1997 la Commission d'évaluation de la menace des missiles balistiques mandatée par le Congrès, qui recommande un effort accru en matière de défense face à la prolifération des arsenaux.

26. Voir les analystes post-Vietnam en vogue au sein de l'*establishment* militaire qui renforcent le modèle de Huntington, tels que colonel Harry G. Summers, Jr., *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*, New York, Presidio Press, 1984.

En 2003, la guerre en Irak doit être la parfaite illustration de cette nouvelle *Way of War*. Malgré les doutes qui s'expriment au sein des armées – le général Shinseki évoque devant le Congrès la nécessité de mobiliser « plusieurs centaines de milliers d'hommes »<sup>27</sup> –, Rumsfeld insiste auprès de Tommy Franks, alors à la tête du Central Command (commandement régional en charge de l'opération), pour que celui-ci prépare un plan d'attaque qui comprendra moins de 250 000 soldats sur le sol irakien. Le 20 mars 2003, l'opération *Iraqi Freedom* démarre et quelques semaines suffisent à l'armée américaine pour faire tomber le régime de Saddam Hussein. Le 1<sup>er</sup> mai 2003, à bord du porte-avions Abraham Lincoln, le président Bush annonce que la « mission [est] accomplie ».

Cependant, au cours des trois années qui suivent, la sécurité en Irak se détériore et les vives contestations dont les orientations politiques de la direction civile du Pentagone font l'objet de la part des armées provoquent finalement une « désintégration stratégique » entre civils et militaires<sup>28</sup>.

Il faut attendre la défaite républicaine aux élections parlementaires de mi-mandat, en novembre 2006, pour que le Président Bush décide de redéfinir véritablement la politique militaire américaine. Le général Casey, commandant de la Force multinationale en Irak, devenu le symbole auprès des médias de l'aveuglement de l'Army face à la guerre civile irakienne, laisse la place à un officier atypique, le général David Petraeus, docteur en science politique de Princeton University qui vient de publier le nouveau manuel de l'Army et du Marine Corps consacré à la contre-insurrection<sup>29</sup>. Quant à Rumsfeld, il est remercié et remplacé par Robert Gates.

Le basculement de l'Irak dans la guerre civile met en échec la crédibilité non seulement de Rumsfeld mais aussi de la fonction de secrétaire à la Défense. Il s'ensuit une double dynamique : le renforcement du commandement militaire en charge des opérations (le Central Command) et l'apparente dépolitisation du rôle de secrétaire à la Défense. Ensemble, ces deux processus ont formé l'équilibre des relations civilo-militaires durant le mandat de Gates, un équilibre non pas institutionnel mais tacite.

En effet, conscient des vives tensions engendrées par le style de Rumsfeld, Gates se montre pragmatique et laisse le champ libre aux militaires qui considèrent avoir été marginalisés par son prédécesseur. L'extrême médiatisation dont bénéficie le général Petraeus, commandant du théâtre irakien, à

27. Soulignons sur ce point qu'en vertu du processus décisionnel du Département de la Défense Shinseki n'est pas directement impliqué dans la planification

28. Voir É. de Durand, « Les relations civilo-militaires américaines à l'épreuve de l'Irak. Dualisme fonctionnel et désintégration stratégique », art. cité.

29. FM3-24, *Counterinsurgency*, Washington, Department of the Army, Department of the Navy, juin 2006.

partir du début de l'année 2007 illustre parfaitement cette dynamique<sup>30</sup>. Or il s'agit bien là d'une concession implicite de Gates, qui ne s'inscrit en aucun cas dans une procédure formelle du Département de la Défense.

En reprenant la typologie de C. Stevenson, on peut qualifier Gates de pom-pier sur la gestion de l'Irak et de l'Afghanistan, et plus généralement de *team player*. Cette dernière caractéristique est particulièrement saillante, Gates ayant été historiquement le seul secrétaire à la Défense à avoir appartenu à une administration républicaine puis démocrate. Au sein de l'équipe Obama, il est ainsi l'un des acteurs du consensus entre les cercles politiques de la Maison Blanche (Rahm Emmanuel, David Axelrod, Thomas Donilon) et la hiérarchie militaire du Département de la Défense (Michael Mullen, Stanley McChrystal et David Petraeus). Notons cependant que cette continuité peut tenir à des circonstances exceptionnelles – la poursuite de deux conflits – et à la nécessité politique pour Barack Obama de démontrer l'expérience de son gouvernement en matière de sécurité nationale.

L'équilibre civilo-militaire instauré par Gates se veut volontairement anti-thétique de celui mis en œuvre par Rumsfeld et s'apparente en première lecture à une forme de contrôle « objectif » des armées par les civils, consistant à se focaliser sur les orientations politiques et à laisser les militaires libres de prendre les décisions au niveau opérationnel et tactique. Or une analyse plus détaillée conduit à nuancer l'approche institutionnaliste de Huntington. On peut ainsi mieux comprendre la posture de Gates à travers la grille de lecture de P. Feaver. En d'autres termes, si le mandat de Rumsfeld a conduit à un contrôle civil étendu qui a poussé les militaires, en réaction, à esquiver (*shirking*) celui-ci, Gates laisse une marge de manœuvre aux militaires, sans pour autant s'en remettre à un modèle idéal typique de contrôle « objectif » des armées. Ainsi, tout en paraissant beaucoup plus souple et conciliant avec les « services » que Rumsfeld, il n'hésite pas à limoger au cours de son mandat de nombreux officiers supérieurs<sup>31</sup>. Cette habileté de Gates dans l'exercice de ses fonctions repose sur deux caractéristiques : la volonté de se présenter publiquement comme un technocrate apolitique et la formulation, volontaire, d'un programme politique ambigu.

30. Thomas E. Ricks, *The Gamble: General David Petraeus and the American Military Adventure in Iraq, 2006-2008*, New York, Penguin Press, 2009.

31. Noah Shachtman, « Gates Has a Long, Looooong Record of Firing Generals », Blog Wired/DangerRoom, 22 juin 2010 (<http://www.wired.com/dangerroom/2010/06/gates-has-a-long-record-of-firing-generals>).

## La figure du technocrate apolitique

En succédant à Rumsfeld, figure extrêmement politisée, Gates prend soin de se présenter comme un secrétaire à la Défense sans attache partisane. Il rappelle ainsi que son parcours est celui d'un agent du renseignement, « le premier à être devenu Directeur de la CIA »<sup>32</sup>. L'ancien parlementaire Lee Hamilton, coresponsable de l'Iraqi Study Group de 2006, insiste sur cette étape de la carrière de Gates : « C'est un analyste du renseignement, c'est ainsi qu'il a été formé : il est méthodique, délibère selon les informations qu'il reçoit et pèse les options. Il n'est pas idéologique »<sup>33</sup>. Pour attester sa liberté politique, les thuriféraires de Gates rappellent que dans ses mémoires datées de 1996, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*<sup>34</sup>, il dresse un portrait positif du président démocrate Jimmy Carter<sup>35</sup>, alors même qu'il a grimpé les échelons du monde de la sécurité nationale sous des administrations républicaines, puisqu'il a été directeur de la CIA sous R. Reagan puis conseiller adjoint à la Sécurité nationale de George H. Bush.

Barack Obama envisage le maintien de Gates à ses fonctions dès son investiture en janvier 2008, et ce en grande partie grâce au travail d'intermédiaire que le sénateur démocrate du Rhode Island, Jack Reed, mène entre les deux hommes au cours de cette période<sup>36</sup>.

Cette image de technocrate apolitique a permis à Gates de faire oublier que, deux décennies auparavant, il faisait plutôt figure de faucon recommandant des frappes aériennes contre le régime sandiniste au Nicaragua et affirmant, lors d'un discours en octobre 1988, au sujet de la *Perestroïka*, que « Staline serait fier de la manipulation du Politburo par Gorbatchev »<sup>37</sup>.

Contrairement à Rumsfeld, Gates entend donc se présenter comme une sorte de grand commis de l'État qui appliquerait méticuleusement la division du travail civilo-militaire recommandée par Huntington. Or la conséquence directe de ce choix est le flou qu'il entretient constamment sur sa vision des opérations en Irak et en Afghanistan. Ainsi, sa position sur le *Surge* en Irak a pu susciter l'incertitude. Gates a été en effet membre de l'Iraqi Study Group, conduit par Lee Hamilton et l'ancien secrétaire d'État James Baker.

32. Fred Kaplan, « The Professional », *The New York Times*, 10 février 2008.

33. *Ibid.*

34. New York, Simon & Schuster, 1997.

35. T. E. Ricks, « Surprises From Gates's 1996 Memoir: Defense Secretary Admires Leaders, Thinkers in Both Parties », *The Washington Post*, 23 janvier 2007.

36. Michael Crowley, « The Reinvention of Robert Gates: How his Ideological Journey Will Shape the War », *The New Republic*, 9 novembre 2009.

37. *Ibid.*

En décembre 2006, le rapport final recommande une amorce de retrait des troupes américaines, et ce alors que le Président Bush est déjà en train de déterminer les détails du *Surge*. Cette nouvelle posture militaire conduit au déploiement supplémentaire de 20 000 soldats dont la majorité stationnent à Bagdad. Dans les semaines qui suivent sa nomination, Gates ne clarifie pas sa position, et plusieurs membres de l'administration en viennent à s'interroger : « Les partisans du *Surge* étaient constamment préoccupés par le degré de soutien du secrétaire Gates », se rappelle P. Feaver, alors conseiller au National Security Council<sup>38</sup>.

Devenu secrétaire à la Défense, Gates revendique à plusieurs reprises une prise de décision par le bas, qui l'amène à écouter les requêtes des commandants de théâtre. Sur la gestion de la guerre en Afghanistan, certains témoignages décrivent un Gates effacé<sup>39</sup>, assurant méthodiquement l'interface entre le Président Obama et le Central Command. Certes, le 11 mai 2009, il limoge le général David McKiernan, alors commandant des forces américaines en Afghanistan et de la Force internationale d'assistance et de sécurité, pour le remplacer par le général Stanley McChrystal. Mais c'est ensuite pour faire remonter consciencieusement les décisions de McChrystal jusqu'au Président : « Lorsque McChrystal dit "c'est ce dont j'ai besoin", mon objectif est alors de faire en sorte qu'il le reçoive aussi vite que possible », assure-t-il à la journaliste Elizabeth Rubin<sup>40</sup>. Ce discours permet, après les tensions civilo-militaires de l'ère Rumsfeld, de mettre en avant la liberté opérationnelle du chef militaire.

Par ailleurs, la volonté de Gates de ne pas se focaliser sur les hypothèses de conflit futur avec la Chine pour se concentrer sur les conflits en cours trouve sa traduction dans les priorités affichées en matière d'allocation des ressources, et notamment au regard de son investissement personnel en 2007 pour accélérer le processus d'acquisition des *Mine-Resistant Ambush-Protected Vehicles* (MRAPs). Alors que les troupes américaines déployées en Irak sont confrontées à des attaques provenant d'engins explosifs improvisés, les MRAPs permettent une meilleure protection des soldats en patrouille. Or, face aux lenteurs de la bureaucratie pour déployer ces équipements, Gates contourne les procédures habituelles en créant une *task force* spécifique, qui permet la construction et la mise en service plus rapide de ces véhicules en Irak<sup>41</sup>.

38. F. Kaplan, « The Professional », art. cité.

39. Voir notamment le portrait en demi-teinte qui lui est consacré dans Bob Woodward, *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster, 2010, p. 288-291.

40. Elizabeth Rubin, « What Is Robert Gates Really Fighting For? », *Time*, 5 février 2010.

41. *Ibid.*. R. Gates évoque lui-même l'épisode dans Robert M. Gates, « A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age », *Foreign Affairs*, janvier-février 2009.

Bien évidemment, cette mise en avant de la confiance qu'il attribue à ses commandants de théâtre répond autant à un souci de pragmatisme qu'à une volonté de se distinguer des pratiques de son prédécesseur. Ainsi, le *Surge* mené en Irak au cours des deux dernières années de la présidence Bush (2007-2008) se caractérise par une militarisation renforcée de la prise de décision. Si le succès relatif du *Surge* tient à la coordination effective entre le général Petraeus et l'ambassadeur Ryan Crocker, les missions confiées aux militaires américains dépassent amplement le strict domaine du combat, ces derniers devenant des interlocuteurs directs des tribus et des chefs locaux dans la reconstruction du pays. La contre-insurrection ne réduit pas le rôle des officiers supérieurs américains, au contraire, elle leur confère des responsabilités proprement civiles en matière de pacification et de stabilisation des zones urbaines irakiennes. Si la faible ingérence politique de la Maison Blanche dans la mise en œuvre du *Surge* permet d'abord de protéger George W. Bush, elle propulse logiquement son commandant de théâtre, le général Petraeus, sur le devant de la scène médiatique. L'importance accordée à ses auditions devant le Congrès, à partir de septembre 2007, peut ainsi être interprétée comme un basculement dans les relations civilo-militaires sur le volet de la chaîne de commandement.

### Une orientation politique volontairement floue

Notre hypothèse signifie un relatif relâchement du secrétaire à la Défense quant à la conduite des opérations en Irak puis en Afghanistan – eu égard aux ingérences antérieures de Rumsfeld –, mais ce relâchement n'érode pas pour autant la légitimité de Gates, tant ce dernier s'impose simultanément sur sa deuxième prérogative, la planification de long terme. Si la vision du précédent secrétaire s'exprimait à travers son concept de « transformation », l'approche de Gates se définit par la notion, tout aussi ambivalente, d'équilibre (*balance*), soit l'adoption par l'armée américaine d'une posture équilibrée (*a balanced strategy*) pour l'ensemble des missions qu'elle doit préparer. Gates précise le contenu de son approche dans un article du *Foreign Affairs* de janvier 2009 intitulé « A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age » : « La stratégie recherche un équilibre dans trois domaines : entre la volonté de remporter les conflits en cours et celle de préparer d'autres contingences, entre l'institutionnalisation de capacités telles que la contre-insurrection et l'assistance à des armées étrangères et le maintien de la supériorité technologique conventionnelle et stratégique américaine contre les autres forces militaires, enfin, entre la préservation des traits culturels qui



ont fait le succès des forces armées américaines et l'abandon de ceux qui les empêchent de faire ce qui doit être fait »<sup>42</sup>.

Il affirme que les conflits auxquels les forces américaines doivent se préparer se révèlent plus complexes qu'auparavant, en ce qu'ils n'obéissent plus aussi simplement à la typologie de « basse » et de « haute intensité ». S'appuyant sur les travaux d'un ancien officier du Marine Corps, Frank Hoffman, Gates caractérise l'époque moderne comme celle des « guerres hybrides »<sup>43</sup> : « Alors que nous voyons émerger un mélange indistinct d'adversaires de haute et basse intensité et de multiples types de conflits, les États-Unis doivent rechercher un meilleur équilibre dans leur éventail de capacités disponibles : les types d'unités déployées, les armes employées, l'entraînement accompli »<sup>44</sup>. Ce balancement du secrétaire à la Défense irrigue l'ensemble des documents politiques et stratégiques qui émanent du Pentagone au cours de son mandat. La meilleure illustration en est la *Quadrennial Defense Review* (QDR) parue en 2010. Si ce document officiel entend consolider cette posture équilibrée, son analyse laisse entrevoir les contradictions inhérentes à l'approche de Gates : à vouloir satisfaire les tenants d'une armée apte à mener les combats d'aujourd'hui (Irak et Afghanistan) sans s'aliéner les partisans d'un dimensionnement des forces pour un affrontement contre des rivaux hypothétiques (la Chine), la QDR n'offre pas de véritable « troisième voie » et échoue dans sa tentative de synthèse. Il ressort de cette publication une forte impression d'incertitude sur l'horizon qu'elle se fixe : si l'Irak et l'Afghanistan sont bien l'illustration des conflits des prochaines décennies, comment s'articule ce diagnostic avec les perceptions grandissantes d'un rival asiatique ? En fait, l'accent porté sur les « guerres hybrides » semble tant bien que mal assuré à court terme par les efforts financiers consentis pour les deux théâtres en cours mais sa pérennisation au sein des armées en matière de doctrines et de concepts d'emploi peut être mise en doute, d'autant que l'orientation vers un conflit classique dans la zone Pacifique, actuellement relégué au second plan, demeure l'objet de fortes pressions au sein du Pentagone de la part de l'Air Force et de la Navy<sup>45</sup>.

42. *Ibid.*, p. 32.

43. Frank Hoffman les définit ainsi : « Les guerres hybrides incorporent un éventail de différents modes de conflictualité, comprenant des capacités conventionnelles, des tactiques et des formations irrégulières, des actes terroristes incluant une violence et une coercition indiscriminées, ainsi que du désordre criminel. Ces multiples modes de mobilisation peuvent être conduits par différentes unités, voire par la même unité, mais généralement ils sont opérationnellement et tactiquement dirigés et coordonnés sur le champ de bataille principal pour atteindre des effets de synergie ». Frank Hoffman, *Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: The Rise of Hybrid Wars*, Washington, Potomac Institute for Policy Studies, 2008, p. 14.

44. R. M. Gates, « A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age », art. cité, p. 33.

45. Bureau de prospective géostratégique créé durant la Guerre froide et dirigé depuis par Andrew Marshall, un ancien chercheur de la RAND Corporation.

Sur le plan budgétaire, Gates s'est montré plus efficace que son prédécesseur, mais il n'a pas pour autant conduit une révolution : certes, il a stoppé la production de l'avion de combat F-22 ou de l'avion de transport C-17, mais il a repoussé des décisions difficiles concernant le financement du destroyer DDG-100 ou encore du programme LCC de renouvellement des navires de commandement et n'a finalement pas remis en cause des systèmes d'armes majeurs tels que le programme *Global Strike* de l'Air Force ou le système *Carrier-Long Range Strike* de la Navy.

À l'évidence, si l'Army et le Marine Corps voient leur ascendant consolidé par les engagements en Irak et en Afghanistan, l'Air Force et la Navy entendent protéger leurs capacités de projection de puissance. Dans la perspective d'un assainissement des finances publiques américaines (souligné par la vague électorale du Tea Party aux élections de mi-mandat de novembre 2008 et par la crise actuelle des dettes souveraines), qui devrait inévitablement toucher les ressources du Pentagone, Gates a donc dû tempérer les inquiétudes de l'Air Force et de la Navy. C'est en partie pour prévenir la grogne de ces deux « services » qu'il leur demande au printemps 2010 de travailler ensemble à l'élaboration du concept *AirSea Battle*, devant redéfinir l'emploi des forces aériennes et navales face à des menaces de « déni d'accès ». Autrement dit, sans mentionner officiellement la Chine et l'Iran, ce concept traduit la prise en compte de la menace potentielle de la Chine dans l'océan Pacifique et de l'Iran dans le golfe Persique<sup>46</sup>.

L'*AirSea Battle* illustre un retour des deux armées (l'Air Force et la Navy) à des préoccupations antérieures aux phases de contre-insurrection en Irak et en Afghanistan. À cet égard, il sert de plaidoyer pour les tenants d'un maintien des capacités de projection aériennes et maritimes. En d'autres termes, il permet de préserver le rang de l'Air Force et de la Navy dans les luttes interarmées actuelles mais sans pour autant promettre des hausses budgétaires. Or, là encore, l'œuvre de Gates se concentre plus sur le processus lui-même que sur sa finalité. Qu'importe si une initiative telle que l'*AirSea Battle* n'aboutit pas à une réorientation concrète de l'outil de défense américain, elle mobilise ses acteurs et, surtout, permet au secrétaire à la Défense de jouer habilement de sa position de balancier.

On retrouve cette versatilité dans son discours prononcé le 25 février 2011 à West Point devant les jeunes officiers de l'armée de terre. Après avoir critiqué pendant des mois la progression du Département de la Défense à spéculer sur

46. Entretiens au Département de la Défense, printemps 2011 ; Jan van Tol, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, Jim Thomas, *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, Washington, Center for Strategic & Budgetary Assessment, 2010.

les conflits futurs (ce qu'il appelle la « *next-war-itis* »), il affirme que les « futurs engagements militaires seront principalement aériens et maritimes, notamment en Asie »<sup>47</sup>. Cet ajustement continu du discours témoigne de la volonté de Gates de ne pas figer ses interactions avec les armées, et pour cela de ne pas hésiter à faire de la hiérarchisation des « menaces » internationales un instrument flexible d'arbitrage bureaucratique. Le caractère tacite de cet équilibre entre le secrétaire à la Défense et les armées repose donc sur un consensus volontairement flou et temporaire, qui, sur le plan théorique, dépasse le cadre réducteur de Huntington : en observant le mandat de Gates, il importe ici moins de savoir si le contrôle civil des armées est « objectif » ou « normatif » que de repérer les dispositifs de « surveillance » (*monitoring*) que le chef du Pentagone utilise pour contenir les rivalités avec et entre les acteurs militaires. Dans cette perspective, l'étude des arbitrages qu'il opère entre les armées et le pouvoir exécutif atteste son rôle de pivot dans la relation civilo-militaire. Toutefois, les exemples précédents montrent que le point d'équilibre de cette relation s'est établi plus tacitement qu'institutionnellement, privilégiant l'accommodement régulier à la mise en œuvre d'une « stratégie » Gates. Il est possible de voir dans cette posture un moyen de préserver une marge de manœuvre dans les tractations du secrétaire à la Défense avec les « services ». Mais on peut douter que l'action de ce dernier et plus particulièrement sa méthode puissent être poursuivies au-delà de son mandat, et que le relatif apaisement entre civils et militaires à Washington soit durablement préservé. L'accord passé en juillet 2011 entre la Maison Blanche et le Congrès sur la réduction de la dette prévoit une économie de 350 milliards sur les budgets militaires dans les dix ans, et cette politique de rigueur ne devrait pas manquer d'exacerber les rivalités interarmées.

**L'**étude du mandat de Robert Gates, et plus généralement du poste de secrétaire à la Défense, fournit quelques clés précieuses de compréhension de la relation civilo-militaire aux États-Unis. Tout d'abord, elle montre qu'en situant l'analyse au niveau du chef du Pentagone on peut mieux appréhender les querelles qui animent les interactions entre décideurs civils et militaires américains. En tant que pivots, Gates et ses prédécesseurs ont un rôle, et une responsabilité, dans la marge de manœuvre des politiques sur les guerres en cours. Enfin et surtout, le secrétaire à la Défense, plus qu'un simple technicien au service d'une grande stratégie décidée à la Maison Blanche, peut orienter de manière décisive le curseur

47. Discours de Robert Gates à l'Académie militaire de West Point, 25 février 2011 ([www.defense.gov/speeches](http://www.defense.gov/speeches)) (consulté le 13 avril 2011).

des armées pour les conflits futurs<sup>48</sup>. En d'autres termes, les opérations des États-Unis au cours des prochaines années pourraient bien dépendre de certaines des décisions prises par Gates. Son rôle d'arbitre face aux batailles que se livrent aujourd'hui les « services » sur la hiérarchisation des prochaines menaces, qu'il s'agisse des « guerres hybrides » ou de la montée en puissance de la Chine, déterminera l'équilibre (ou non) de la posture militaire américaine pour les années à venir. ■

**Jean-Loup Samaan** est maître de conférences au Département Moyen-Orient du Collège de Défense de l'OTAN (Rome). Docteur en science politique de l'Université Paris I, il a été *visiting scholar* à la RAND Corporation (Washington) et chargé de mission à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense (Paris). Il a publié *Les métamorphoses du Hezbollah* (Paris, Karthala, 2007) et *La RAND Corporation (1989-2009) : la reconfiguration des savoirs stratégiques aux États-Unis* (Paris, L'Harmattan, 2010). Il prépare actuellement un livre sur la construction de la « menace chinoise » au sein de l'armée américaine ainsi qu'une étude critique des scénarios d'escalade militaire au Moyen-Orient. Adresse électronique : [jean\\_loupsamaan@yahoo.fr](mailto:jean_loupsamaan@yahoo.fr)

48. Sur le rôle du secrétaire à la Défense dans le processus de planification et plus généralement sur l'innovation militaire au sein de l'armée américaine, voir Harvey M. Sapolsky, Benjamin H. Friedman, Brendan Rittenhouse Green (eds), *US Military Innovation since the Cold War. Creation Without Destruction*, New York, Routledge, 2009 ; Harvey M. Sapolsky, Eugene Gholz, Caitlin Talmadge, *US Defense Politics: The Origins of Security Policy*, New York, Routledge, 2008.