

***LA DIFFICILE ADAPTATION DE LA  
CULTURE STRATEGIQUE  
AMERICAINE A LA GUERRE  
GLOBALE CONTRE LE TERRORISME***

***MEMOIRE DE STRATEGIE***

*(Version française)*

*Commandant Scott MORGAN*

*Dans le cadre du séminaire*

*« La culture stratégique des Etats-Unis »*

*Directeur de séminaire:*

M. le Professeur Hervé COUTAU-BEGARIE et Colonel Vincent DESPORTES

Avril 2004



# LA DIFFICILE ADAPTATION DE LA CULTURE STRATEGIQUE AMERICAINE A LA GUERRE GLOBALE CONTRE LE TERRORISME

## SOMMAIRE

INTRODUCTION:  
LA CULTURE STRATEGIQUE, UNE SOURCE DE TENSION DANS LA  
STRATEGIE DES ETATS-UNIS A COMBATTRE LE TERRORISME

### PREMIERE PARTIE – RENDRE LA CULTURE STRATEGIQUE OPERATIONNELLE

La culture stratégique comme une variable intermédiaire

Obstacles à l'adaptation de la culture stratégique:  
La pré-limitation des options stratégiques  
« Effets de système » - résistance à l'adaptation de la culture stratégique

### DEUXIEME PARTIE – LA STRATEGIE AMERICAINE DE COMBAT CONTRE LE TERRORISME

La définition de la menace terroriste  
Une réduction de la portée et de la capacité – les enjeux de la stratégie  
Les caractéristiques culturelles évidentes à la «stratégie 4D»

### TROISIEME PARTIE – LA TRADITION HISTORIQUE CULTURELLE DE LA GGCT

### QUATRIEME PARTIE – LES IMPACTS DE LA CULTURE STRATEGIQUE DANS L'APPLICATION DE LA STRATEGIE 4D

Engagement total – des soutiens réels mais des ressources contraintes  
Les relations d'Etat-à-Etat – une source de problèmes dans la discrimination des  
menaces  
Extériorisation de la menace – une culture mieux adaptée face à la menace  
extérieure qu'à la menace intérieure

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## 1. INTRODUCTION

Il faut savoir que, pour un souverain, il existe trois moyens d'attirer l'infortune sur son armée. C'est de procéder comme suit : Ignorant que l'armée ne doit pas avancer, ordonner une avance ou bien, ignorant qu'elle ne doit pas reculer, ordonner un recul. C'est ce qu'on appelle « mettre l'armée dans un mauvais pas. » Ignorant tout des affaires militaires, participer à leur administration. Ceci désoriente les officiers. Ignorant tout des problèmes de commandement, avoir part à l'exercice des responsabilités. Ceci tue la confiance dans l'esprit des officiers... Celui qui a des généraux compétents et à l'abri de l'ingérence du souverain sera victorieux. C'est pourquoi je dis: « Connaissez l'ennemi et connaissez-vous vous-même ; en cent batailles vous ne courrez jamais aucun danger. » Quand vous ne connaissez pas l'ennemi mais que vous vous connaissez vous-même, vos chances de victoire ou de défaite sont égales. Si vous êtes à la fois ignorant de l'ennemi et de vous-même, vous êtes sûr de vous trouver en péril à chaque bataille.

Sun Tzu – L'Art de la Guerre <sup>1</sup>

Connaître l'ennemi et se connaître soi-même, non seulement dans le domaine tactique mais aussi plus largement dans les domaines politiques et culturels ; il y a plus de 2500 ans, Sun Tzu reconnaissait déjà l'importance de ce qui reste fondamental pour la planification stratégique contemporaine. Les dirigeants politiques doivent s'efforcer de ne pas fixer trop de contraintes à la définition des options stratégiques. Quant aux stratèges, ils doivent planifier en tenant compte du contexte politique et culturel, dans l'esprit de la culture stratégique nationale.

La culture stratégique est un élément d'analyse sécuritaire qui requiert la connaissance approfondie d'un pays particulier ou d'une communauté de sécurité (un ensemble des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ayant à traiter de sécurité). De façon plus simple, on peut se référer à ce concept en parlant de « style national » ou de « mode de guerre » préférentiel. Une des définitions les plus précises et concise nous est donnée par le théoricien de la stratégie Colin S. Gray :

La culture stratégique peut être définie comme les habitudes de pensée, les traditions et les modes d'actions préférés transmis socialement et qui sont plus ou moins spécifiques à une communauté de sécurité géographiquement homogène. La culture stratégique intègre le concept plus restreint du style national. La culture et le style national sont les produits et l'expression d'un comportement stratégique qui s'adapte aux événements ; ils ne sont pas un phénomène excentrique ou occasionnel.<sup>2</sup>

Quand on analyse la culture stratégique, les observations doivent se concentrer sur les habitudes sécuritaires qui se sont développées sur une longue période, en particulier

l'interprétation dominante qu'une communauté de sécurité tire de son expérience historique.

Par son influence sur la doctrine et sur la politique, la culture stratégique crée des tensions. Face aux nouvelles menaces, les décideurs font souvent face au dilemme suivant : la stratégie la plus efficace pour contrer une menace n'est pas acceptable et tenable en interne. Pour cette raison, une culture de sécurité doit pouvoir s'adapter aux nouvelles menaces. Une culture stratégique qui ne parvient pas à s'adapter aux menaces émergentes, ou qui est grossièrement inadaptée, même pour un bref moment, peut menacer la survie de l'entité politique en question. C'est une question fondamentale pour les démocraties qui doivent être parfaitement au fait du degré d'acceptation du peuple quant à la stratégie de sécurité choisie.<sup>3</sup> Aux Etats-Unis, démocratie « accomplie », l'influence de la culture stratégique est réelle et pose des problèmes particuliers face aux nouvelles menaces, comme le terrorisme transnational. La nature clandestine et non militaire du terrorisme, le rend difficile à définir et difficile à combattre par une stratégie classique.

Afin de mieux comprendre l'influence de la culture stratégique américaine dans la mise en œuvre de sa stratégie contre le terrorisme, ce mémoire va se pencher sur l'adaptation de cette culture stratégique aux nouvelles menaces. L'objectif de cette étude est de déterminer la part de culture stratégique traditionnelle qui reste pertinente et celle qui l'est moins dans l'élaboration de cette stratégie. Une telle stratégie requiert de rendre la culture stratégique plus opérationnelle au sein du processus de développement de la stratégie américaine afin de déterminer les champs d'adaptation possibles et les points où des obstacles sont susceptibles d'apparaître. Ensuite, une définition claire de la menace terroriste transnationale et de la stratégie de riposte américaine sont nécessaires pour déterminer les caractéristiques culturelles majeures de la stratégie contre le terrorisme. Une analyse de ces caractéristiques mettra en évidence les points où la culture stratégique américaine s'adapte bien à la nouvelle menace et les points d'achoppement. Enfin, ce mémoire fournira quelques conclusions à partir desquelles on pourra tirer des recommandations pour l'élaboration d'une stratégie future plus efficace contre le terrorisme.

## 2. RENDRE LA CULTURE STRATEGIQUE OPERATIONNELLE

### 2. 1. La culture stratégique comme une variable intermédiaire

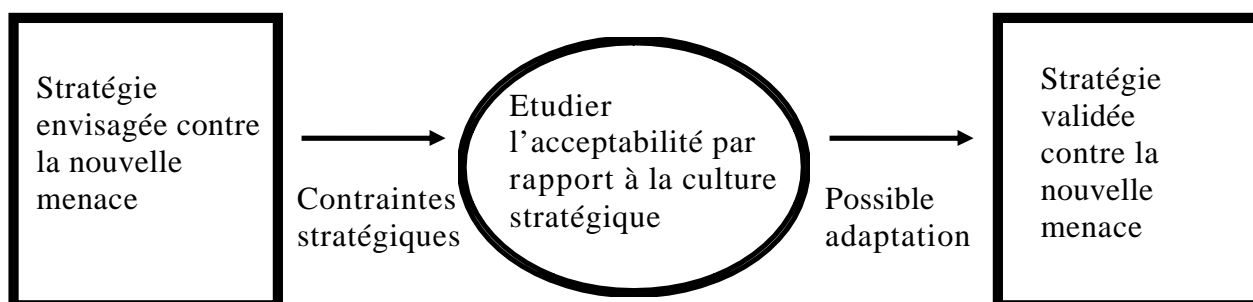
Alors que l'impact d'un style national peut être aisément conceptualisé, rendre la culture stratégique plus opérationnelle et l'intégrer comme variable pour l'analyse est

moins facile à accomplir. Une définition simple, mathématique, n'est pas possible car chaque administration a une expérience historique et une interprétation de cette expérience différentes. Le problème est d'autant plus compliqué que les décideurs politiques américains peuvent avoir une interprétation différente de l'expérience historique américaine. Par exemple, face au problème mondial des Etats faibles, une administration américaine concentrera ses efforts sur l'expérience historique des Etats-Unis puissance économique influente, en développant une approche économique à long terme dans l'esprit des choix stratégiques de la Doctrine Monroe en Amérique Latine ou du Plan Marshall en Europe. Une autre administration, face aux mêmes menaces, se concentrera sur la forte tradition américaine d'intervention militaire de basse intensité pour stabiliser les régimes de partenaires affaiblis. On pourrait rapprocher ces interprétations des styles employés par l'administration Clinton avec sa stratégie de l'enclenchement économique par opposition à l'actuelle administration Bush préférant des alliances et des associations de sécurité. Et bien que la latitude donnée par l'interprétation historique présente dans le processus stratégique américain permette une certaine dose d'adaptation, cela crée également une certaine ambiguïté lorsque l'on utilise la culture stratégique comme une base d'analyse.

Un modèle utile pour analyser la culture stratégique doit donc avoir une certaine dose de souplesse. Alors qu'il y a des éléments permanents dans les croyances d'une communauté nationale, lorsque l'on analyse la culture stratégique, on doit expliquer son adaptation en fonction des interprétations changeantes de ce qui est acceptable sur le plan intérieur. En particulier, dans le cas des Etats-Unis, cette analyse doit se concentrer sur ce qui est acceptable pour les décideurs stratégiques, en particulier le Président, mais aussi les dirigeants des différents organismes qui réfléchissent à la stratégie aux Etats-Unis. Au nombre de ceux-ci on notera le Conseil National de Sécurité, le Ministère de la Défense, le Comité du Sénat pour les Relations Internationales, et depuis peu, le Ministère de la Sécurité de la Patrie. Plus spécifiquement, la culture stratégique s'applique au degré d'acceptabilité que chacune de ces organisations estime voir dans les réponses à une menace particulière.

Conceptualiser ce qui est « acceptable » est particulièrement utile dans le cas des Etats-Unis parce que ce concept est inscrit dans la doctrine américaine ainsi que dans les processus de prise de décision. Par exemple dans la doctrine interarmées, l'acceptabilité est un facteur discriminant, utilisé pour mesurer si un plan est compatible avec la culture politique et stratégique au niveau opérationnel. Ainsi dans la Joint Publication 1-02, l'acceptabilité consiste à « déterminer si un mode d'action envisagé vaut le coût humain

matériel et temporel, répond aux principes de la guerre, et est politiquement et militairement supportable. »<sup>4</sup> On peut représenter cela de la façon suivante :



Cela signifie que la culture stratégique vue du côté acceptabilité est une variable intermédiaire. De plus cette variable est restrictive plutôt que dimensionnante. Au plus haut niveau, la culture stratégique confine la planification stratégique dans des limites politiquement supportables. Face à une stratégie qui n'est pas « acceptable » les planificateurs stratégiques peuvent dans un premier temps essayer de changer la stratégie tout en restant dans le cadre de la culture stratégique. Cependant si la nouvelle menace est radicalement différente de ce qui existait auparavant, une entité de sécurité devra adapter sa culture stratégique pour valider efficacement une nouvelle stratégie. L'adaptation est une approche radicale pour créer une nouvelle stratégie, et requiert le total soutien de toute la communauté de sécurité, particulièrement si la communauté est organisée démocratiquement comme aux Etats-Unis.

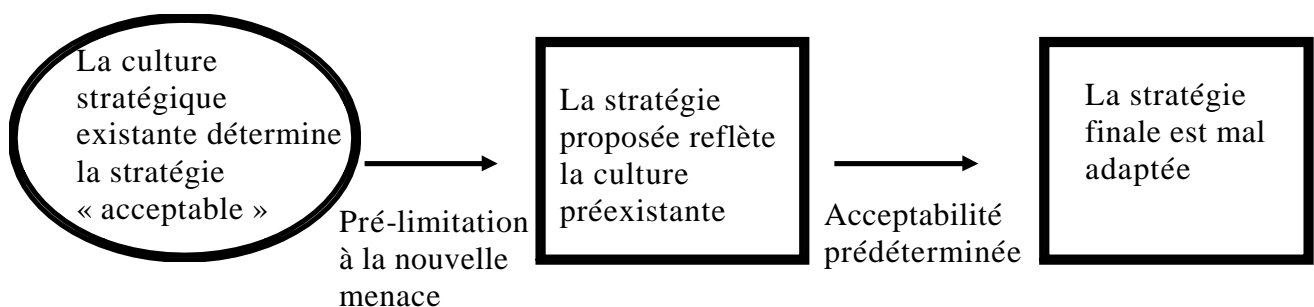
## 2. 2. Obstacles à l'adaptation de la culture stratégique

Même dans le cas où une communauté de renseignement identifie le besoin d'adaptation, des obstacles à l'élaboration d'une nouvelle stratégie sont susceptibles de surgir. La culture stratégique et la stratégie elle-même opposent des résistances au changement. C'est un problème bien traité dans la théorie des sciences sociales qui contribuent à définir ces éléments constitutifs d'une stratégie de sécurité dominants et suffisamment consistants dans le temps pour constituer des schémas de pensée durables et culturels. Par définition, la culture et le style stratégique national représentent une fusion entre ce qu'une société préfère et ce qui a fonctionné dans le passé pour cette même société. Quand une nouvelle menace émerge et fait prendre conscience de la nécessité d'une adaptation culturelle, les données historiques peuvent peser d'un poids important. Ceci peut conduire à une mauvaise adaptation et peut même menacer la survie de la société en question.<sup>5</sup>

Une grille d'analyse spécifique est nécessaire pour expliquer cette tendance à la mauvaise adaptation théorique. Partant du modèle reposant sur l'acceptabilité, qui définit la culture stratégique comme une variable intermédiaire et limitative, on peut déterminer au moins deux cas de figure dans lesquels la culture stratégique peut engendrer une mauvaise adaptation. Le premier de ces deux cas se produit quand l'acceptabilité devient une variable prédéterminante, limitant inopinément le développement des options stratégiques avant même qu'elles soient étudiées. Cette « pré-limitation » se produit quand l'adaptation est empiriquement limitée à cause de préférences et de structures stratégiques préexistantes. Le deuxième cas dans lequel l'acceptabilité peut créer des problèmes apparaît lorsque les dirigeants politiques ont décidé d'une stratégie plus radicale qui requiert une adaptation culturelle. Les structures stratégiques existant dans une communauté de sécurité vont résister au changement. C'est ce que l'on appelle les « effets de système » qui représentent l'inertie qui doit être surmontée pour arriver à une adaptation durable.

### 2. 2. 1. Pré-limitation des options stratégiques

La pré-limitation se produit quand les moyens déjà disponibles pour combattre des menaces à la sécurité nécessitent le développement d'une stratégie pour les utiliser. Par exemple, les Etats-Unis, qui ont traditionnellement un énorme potentiel militaire, sont prédisposés à adopter des stratégies qui donneraient à la force militaire un rôle prédominant ou au moins très significatif. C'est un peu « mettre la charrue avant les bœufs », faisant de la culture stratégique une variable primaire, indépendante, la nouvelle menace devenant alors une variable active dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie validée, et donc une variable dépendante.



La probabilité de pré-limitation s'accroît quand les outils qu'une entité de sécurité a à sa disposition pour construire une stratégie sont mal adaptés face aux nouvelles menaces. C'est en rapport avec la fongibilité, où la puissance qui était utile face à un ancien ennemi ne peut pas être aisément adaptable à un nouvel environnement. Les problèmes d'adaptation de puissance peuvent être extrêmement prononcés quand il s'agit de capacités

militaires hautement spécialisées, étudiées pour remplir des missions extrêmement spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie.<sup>6</sup> Par exemple la France a actuellement des problèmes avec la composante nucléaire de sa dissuasion. Développée dans les années 1960, la France a construit une force de dissuasion très performante et indépendante intégrée dans une stratégie dissuasive globale destinée à contrer la menace soviétique. Pendant deux générations cette capacité indépendante est devenue une source de fierté dans la culture stratégique française. Cette capacité est difficile à abandonner malgré sa relative inadaptation aux menaces actuelles. En conséquence le gouvernement actuel du Président Chirac a pré limité l'adaptation de sa culture stratégique en choisissant de maintenir une capacité dissuasive onéreuse. Quand une pré limitation se produit, il y a peu de chance qu'une adaptation significative ait lieu, parce qu'une nouvelle stratégie doit se conformer aux moyens stratégiques déjà existants.

### 2. 2. 2. « Effets de système » - résistance à l'adaptation de la culture stratégique

Les systèmes complexes opposent une résistance au changement. C'est une variable de deuxième niveau, largement étudiée dans les interactions entre société et le politique ainsi que le monde physique. Le système et ses créateurs créent ainsi des obstructions, par préférence pour les pratiques préexistantes et la complexité. Etudiant les systèmes politiques, le théoricien Robert Jervis a présenté le problème de complexité et d'inertie comme une réaction de second ordre, au sein de laquelle il est difficile de procéder à des changements radicaux voire même modestes en modifiant simplement un paramètre :

Les effets de l'action sont toujours multiples. Les docteurs ont l'habitude de nommer les effets indésirables des médicaments « effets collatéraux. » Bien que le langage puisse être sujet à interprétation- il n'y a pas d'autres critères que notre volonté pour déterminer quels sont les effets « principaux » et quels sont les effets « collatéraux » - le fait est que déranger un système va créer des changements... contraires aux espoirs et attentes de nombreuses personnes, nous ne pouvons pas développer ou trouver un agent hautement spécifique qui sera capable de faire une seule chose. On ne peut jamais faire qu'une seule chose.<sup>7</sup>

Si l'on applique ce principe à l'adaptation de la culture stratégique, on s'aperçoit qu'il est impossible de changer une culture avec une seule ou même quelques altérations d'une politique basée sur l'émergence d'une nouvelle menace. Les effets systémiques vont vraisemblablement intervenir au point d'empêcher les changements, ou causer des « effets collatéraux. »

Au niveau pratique, les effets collatéraux du système sont appelés « conséquences involontaires. » Même quand les décideurs essayent de faire des adaptations, un système complexe aura des conséquences qui, si elles ne sont pas gérées correctement, peuvent s'opposer aux objectifs déclarés ou au moins les tangenter :

Dans un système, les actions ont des effets inattendus sur les acteurs, les autres et le système dans son ensemble, ce qui signifie que l'on ne peut pas déduire des résultats à partir des désirs et des attentes et vice versa. La raison la plus évidente pour ceci est la concurrence. Comme les acteurs cherchent à tirer profit et à se dépasser stratégiquement les uns les autres, certains - si ce n'est tous - sont surpris. Mais la concurrence n'est pas nécessaire pour générer des conséquences inattendues parce que le phénomène est le produit d'interconnexions complexes. En effet, les interventions destinées à remédier aux désastres naturels peuvent accroître leurs effets. Dans ce cas les résultats ont été contraires à ce qui était recherché, dans d'autres ils peuvent être orthogonaux, comme dans le cas des effets collatéraux de la médication. Donc, par le biais d'une interaction pas-à-pas, la baisse de la demande d'électricité dans les années 1980, a compliqué les efforts visant à contrer la prolifération car les producteurs, pour compenser la baisse des ventes de réacteurs nucléaires, ont offert des technologies et des accès sensibles à des pays du Tiers monde, en dépit des mesures de sûreté internationale.<sup>8</sup>

Cet impact potentiel des conséquences involontaires implique que les planificateurs qui tentent d'induire des changements dans un système complexe les anticipent en étudiant leur probabilité et en étant préparés à faire des ajustements.

On peut prendre pour exemple les efforts de conception architecturale du nouveau World Trade Center. Aux lendemains des attaques du 11 septembre 2001 la ville de New York a conclu que la hauteur des bâtiments était un obstacle à l'évacuation des personnes et avait contribué au nombre élevé de morts. Dans leurs recherches architecturales, les urbanistes voulaient notamment limiter les hauteurs des immeubles de bureaux pour qu'une évacuation soit rendue plus facile, et également pour réduire la vulnérabilité à une attaque terroriste. Deux ans après, le « Lower Manhattan Development Corporation » (la Société de Développement du Bas Manhattan) a approuvé les contraintes pour la nouvelle « Freedom Tower » (Tour de la Liberté). Bien que la zone de travail habitable soit restée limitée dans la taille, la conception de cette tour réclame la construction d'une énorme tour fournissant l'énergie à partir de turbines. La Tour de la Liberté continuera à s'élever par un bras d'antenne au pinacle majestueux de 1776 pieds - un nombre qui rappelle aux américains la date de l'indépendance.<sup>9</sup> Ainsi, cette conception limite l'étendue de la zone vulnérable. Mais sans polémiquer, dominer de 1776-pieds (540 mètres) l'horizon de New York ne peut qu'être une cible attrayante pour les terroristes. Il n'est simplement pas

possible de réaliser l'adaptation radicale des préférences culturelles systémiques avec seulement un changement, tel que limiter la taille de la zone de travail. Augmentant ce principe au niveau stratégique, on peut s'attendre à ce que la résistance systémique et les conséquences fortuites interviennent de manière inattendue et défavorable.

### 3. LA STRATEGIE AMERICAINE DE COMBAT CONTRE LE TERRORISME

#### 3. 1. La définition de la menace terroriste

Il est utile de définir la menace de terroriste envisagée dans la stratégie américaine. Après les attaques du 11 septembre, le lien entre les attaques terroristes et la sécurité nationale est évidente ; cependant la nature de cette menace est moins claire. « Les menaces asymétriques », « les menaces criminelles », et « les menaces transnationales » sont souvent associées au terrorisme et plus spécifiquement à la guerre contre le terrorisme. Fournir une définition précise d'une menace de nature clandestine est un défi véritable. Plutôt que de se concentrer sur une définition du « terroriste » il sera plus utile de se concentrer sur la « menace » et spécifiquement sur cette menace orientée contre la sécurité nationale des Etats-Unis. Deux documents stratégiques essaient de définir cette menace dans le contexte américain. Le premier est le document central relatif à la stratégie globale, The National Security Strategy of the United States of America (NSS) (La stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis), et le second est le document stratégique traitant spécifiquement de terrorisme, The National Strategy for Combating Terrorism (NSCT) (La stratégie nationale contre le terrorisme).<sup>10</sup>

Le NSCT fournit une définition assez succincte de la menace terroriste :

L'ennemi est le terrorisme - prémédité, violence motivée politiquement commise contre les cibles non combattantes par les groupes transnationaux ou des agents clandestins. Ceux qui utilisent le terrorisme, indépendamment de leurs objectifs séculaires ou religieux spécifiques, tâchent de soumettre les régimes par la violence et la crainte. Ces terroristes partagent également la fausse croyance que tuer, enlever, extorquer, détruire et terroriser des personnes sont les formes légitimes d'action politique.<sup>11</sup>

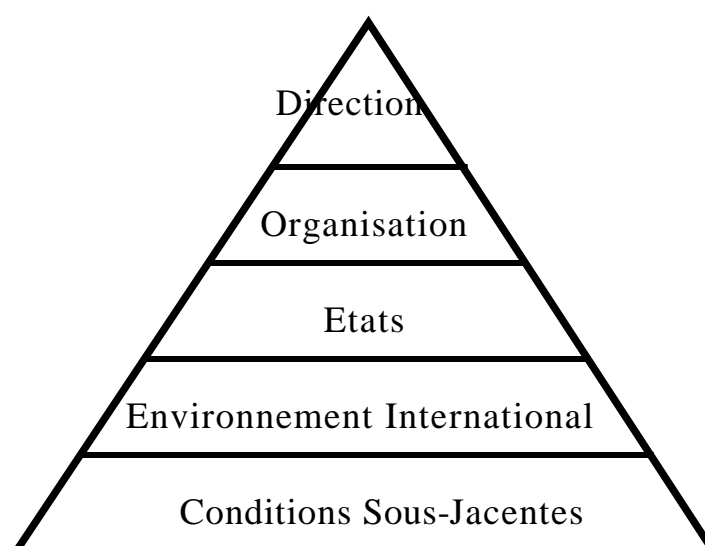
Le NSS limite cette menace à la sécurité nationale parce qu'il provient d'acteurs qui n'ont pas la légitimité, conférée aux forces commanditées par les Etats ou aux armées organisées dans le sens traditionnel du mot. Ceci rend le terrorisme difficile à appréhender en utilisant des stratégies traditionnelles et militaires. En outre, pour davantage de clarté, le terrorisme est considéré comme une menace véritable à la sécurité nationale des Etats-Unis, lorsqu'il a une ampleur significative les attaques du 11 septembre en sont l'exemple le plus notable.

Cette capacité des groupes transnationaux et clandestins de menacer directement la sécurité nationale d'un Etat objectivement puissant est la caractéristique de la menace terroriste asymétrique. L'asymétrie inclut des tactiques relativement simples telles que le détournement d'un avion civil pour détruire un centre commercial mondial. Les menaces asymétriques peuvent également intégrer des modes opérationnels plus efficaces utilisant les armes nucléaires, biologiques, et chimiques ainsi que les armes de destruction massive (ADM). Tandis que la probabilité potentielle d'une attaque de ADM commanditées par de terroristes est sujette à discussion, la convergence des terroristes militants avec l'utilisation d'ADM représente la plus grande menace que le terrorisme peut poser. Le NSCT a retenu cette option comme la plus défavorable :

Maintenant, avec les possibilités données par les ADM, ils [des terroristes] ont le potentiel de multiplier à répétition les effets de leurs actions. Le nouvel environnement global, avec sa conjonction de terroristes et des ADM change la nature du terrorisme. L'efficacité de notre stratégie dépend finalement de la façon dont nous prenons véritablement en compte ces aspects de la menace terroriste.<sup>12</sup>

Dans la perspective nationale stratégique, la caractéristique asymétrique du terrorisme est une composante clé dans la formulation de la stratégie.

Le NSCT emploie un modèle hiérarchique comme montré ci-dessous pour définir la « structure de terreur » de cette menace asymétrique :



Dans ce modèle, la structure du terrorisme international repose sur une série d'éléments. À la base, ce sont les conditions sous-jacentes telles que la pauvreté, la corruption, le conflit religieux et les différends ethniques qui créent les conditions que les terroristes exploitent.

Les terroristes en tirent profit pour conforter leur croyance que le terrorisme est un moyen légitime d'aborder ces conditions et d'effectuer le changement politique. Vient après l'environnement international, où les frontières plus ouvertes du 21<sup>ème</sup> siècle permettent d'accéder inconsciemment aux asiles, aux possibilités, et à l'appui matériel aux terroristes. Ceci mène alors au troisième composant, les Etats, qui fournissent une base à partir de laquelle les terroristes opèrent. Les terroristes ont besoin d'un territoire physique pour soutenir leurs réseaux.<sup>13</sup> Vient après l'organisation, qui se consolidera et augmentera dans un environnement sûr. La structure, l'adhésion, les ressources, et la sécurité d'organisation déterminent ses possibilités et sa portée. Et au-dessus de la pyramide est la direction, fournissant la conduite et la stratégie globales qui incorporent tous les facteurs dans une campagne de terreur. La conduite devient le catalyseur pour l'action terroriste. La perte de conduite perturbera la plupart des organismes et, dans certains cas, fera effondrer l'organisation. De plus, le NSCT décrit chaque niveau de cette structure selon les besoins pour soutenir les niveaux au-dessus de lui.<sup>14</sup>

La définition du NSCT et le modèle structural de la menace terroriste ne sont pas prévus pour être approfondis par toutes les interprétations possibles du mot « terrorisme. » Les critiques de la stratégie précisent que les Etats ont historiquement commis des actes de terrorisme beaucoup plus efficacement que les groupes transnationaux et clandestins. Un rapport récent commandité par l'Ecole de guerre de l'armée de terre américaine précise que la définition du NSCT crée des problèmes fondamentaux en formulant une stratégie nationale.

D'ailleurs, en excluant le terrorisme d'Etat ces définitions donnent aux Etats relevant des défis internes violents, même des défis basés sur des réclamations légitimes, l'avantage du doute moral, et invitent ce faisant de tels Etats à identifier leurs défis internes au « terrorisme » et à utiliser quelques moyens ils considèrent nécessaires, y compris le terrorisme des opérations contre-terroristes.<sup>15</sup>

Tandis que ceci peut être vrai, cette définition ignore la nécessité d'imposer les frontières à une menace pour qu'elle soit approchée avec une stratégie efficace. Et en termes de défis posés à la sécurité nationale américaine, la menace terroriste ne vient pas de la légitimation de la répression d'Etat, mais plutôt des groupes transnationaux et clandestins comme définis précisément dans le NSCT. Pour améliorer les frontières de la menace, la stratégie de contre-terrorisme doit limiter ses objectifs aux acteurs illégitimes et non-étatiques.

### 3. 2. Une réduction de la portée et de la capacité – les enjeux de la stratégie

Concernant le plan stratégique pour combattre la menace terroriste, le NSCT donne une définition claire des objectifs américains. « Notre stratégie nationale a pour objectif de stopper les attaques terroristes contre les Etats-Unis, ses citoyens, ses intérêts, nos amis et alliés dans le monde, et en dernier ressort, de créer un environnement international inhospitalier pour les terroristes et ceux qui les soutiennent ». <sup>16</sup> C'est objectif ambitieux qui vise à l'élimination du terrorisme comme moyen de guerre, de la même façon que l'utilisation en guerre des armements chimiques et biologiques est devenue illégitime, illégale et finalement intolérable pendant le 20<sup>ème</sup> siècle.

Pour accomplir cet objectif immense, le NSCT propose 4 méthodes spécifiques ou « fronts » pour combattre la menace terroriste dans sa globalité. La première est de vaincre (defeat) ces organisations terroristes qui ont une capacité mondiale en les attaquant directement – leurs sanctuaires ; leurs structures de commandement, de contrôle et leurs réseaux de communication ; leur soutien matériel ; leurs sources de financement. La seconde consiste à empêcher (deny) que les terroristes bénéficient de nouveaux appuis en s'assurant que les autres Etats assument la responsabilité de combattre le terrorisme sur leur territoire. Les Etats-Unis ont l'intention de renforcer leur soutien global aux Etats pour combattre le terrorisme et, si nécessaire, de contraindre les Etats réticents à cesser leur soutien aux terroristes. Troisièmement, les Etats-Unis vont travailler avec la communauté internationale pour réduire (diminish) les conditions sous-jacentes que les terroristes cherchent à exploiter et qui comprennent la pauvreté, les privations, le non accès au processus électoral et des conflits politiques et régionaux non résolus. Et quatrièmement, les Etats-Unis se défendront (defend) à l'intérieur comme à l'extérieur en protégeant activement la patrie et en développant les défenses pour identifier et neutraliser la menace terroriste aussi tôt que possible. <sup>17</sup>

Qualifié de la « stratégie 4D (defeat, deny, diminish, defend)», le plan pour combattre le terrorisme vise un état final dans lequel le monde serait libéré de la menace terroriste transnationale. Spécifiquement, la stratégie va réduire la portée et la capacité des organisations terroristes jusqu'à ce qu'elles soient largement désorganisées, circonscrites à des Etats, plus soutenues et rares. Cela ramènera le terrorisme dans le domaine criminel de manière à ce qu'il ne constitue plus une menace sécuritaire pour les Etats-Unis, et par extension pour la communauté internationale. Le NSCT reconnaît plus loin que cet état

final n'est pas seulement ambitieux mais qu'il exigera le soutien de la communauté internationale toute entière :

La victoire contre le terrorisme ne surviendra pas à un moment précis... Cependant, grâce à un effort soutenu pour limiter la portée et la capacité des organisations terroristes, les isoler régionalement, et les détruire à l'intérieur des frontières des Etats, les Etats-Unis, leurs amis et leurs alliés sécuriseront un monde dans lequel nos enfants pourront vivre sans crainte et libres et dans lequel la menace terroriste ne constituera pas une obsession quotidienne. La victoire par conséquent sera garantie aussi longtemps que les Etats-Unis et la communauté internationale maintiendront leur vigilance et travailleront sans répit pour empêcher les terroristes de répéter des actions horribles comme lors du 11 septembre 2001.<sup>18</sup>

En le disant plus clairement, la communauté internationale toute entière devra soutenir la guerre contre le terrorisme, faisant du terrorisme une méthode de guerre mondialement inacceptable et insupportable. C'est pour cette raison que la guerre contre le terrorisme est plus généralement dénommée « Guerre Globale Contre le Terrorisme (GGCT) ».

### 3. 3. Les caractéristiques culturelles évidentes à la «stratégie 4D»

Plusieurs caractéristiques culturelles sont facilement identifiables lorsque l'on étudie la définition américaine de la menace terroriste, sa structure, et la « stratégie 4D » pour combattre la menace. Premièrement, c'est l'approche du tout ou rien. En définissant le terrorisme comme un problème pour la communauté internationale toute entière et plus loin en liant le terrorisme à la menace posée par les armes de destruction massive, le NSCT exprime clairement qu'il ne peut y avoir aucun compromis sur la croyance fondamentale que le terrorisme est sans exception une forme de guerre fondamentalement déstabilisante, dangereuse et illégitime. Dans la perspective américaine, les attaques du 11 Septembre ont révélé brusquement et douloureusement un danger bien réel, non seulement pour le territoire américain mais aussi pour le monde civilisé dans son ensemble. Cet engagement total, caractéristique de la « Guerre mondiale contre le terrorisme », fut probablement exprimé le plus clairement possible par le Président Bush lors de son désormais fameux (ou tristement célèbre selon les opinions) discours sur l'état de l'Union en 2002 :

Mon espoir est que toutes les nations prendront en compte notre appel et élimineront les parasites terroristes qui menacent leurs pays et le notre. De nombreuses nations agissent avec force...Mais certains gouvernements seront timorés face à la terreur. Et ne vous méprenez pas : s'il n'agissent pas, les Etats-Unis le feront...

Depuis si longtemps, notre culture proclame : « si tu le sens, fais-le ». Maintenant, les Etats-Unis ont adopté une nouvelle éthique et un nouveau credo : « allons-y ». Avec le sacrifice des soldats, la camaraderie fervente

des pompiers, la bravoure et la générosité des citoyens ordinaires, nous avons entrevu ce à quoi une nouvelle culture de la responsabilité pouvait ressembler. Nous voulons être une nation qui sert des buts plus larges que les siens à l'origine. On nous a offert une opportunité unique et nous ne devons pas la manquer ».<sup>19</sup>

L'attitude « allons-y » du Président n'exprime pas seulement un changement dans la culture de sécurité américaine, c'est une indication très claire au monde de ce qu'il faut attendre de la stratégie anti-terroriste américaine et une invitation soit à rejoindre la GGCT soit prendre le risque de devenir un adversaire des Américains.

Le second facteur culturel majeur de la NSCT est son approche étatique ou approche « westphalienne ». Les Etats, à la fois individuellement et comme membres de la communauté internationale, sont les acteurs fondamentaux à travers lesquels les Etats-Unis, ses amis et ses alliés combattront le terrorisme mondial. Les Etats sont essentiels pour les terroristes en tant que troisième niveau dans la structure du terrorisme. Les Etats sont une menace en tant que fournisseurs réels et potentiels d'armes de destruction massive aux organisations terroristes. Les Etats sont aussi les alliés essentiels qui doivent être appuyés et renforcés pour réduire le terrorisme au niveau d'une menace locale et criminelle. Et finalement, les Etats sont les acteurs internationaux que les Etats-Unis vont tenir pour responsables d'apporter leur soutien ou de permettre aux organisations terroristes de fonctionner grâce à leurs infrastructures, leurs structures financières et de communication :

Alors que notre attention est tournée vers la protection de l'Amérique, nous savons que pour vaincre le terrorisme dans un espace mondialisé, nous avons besoin du soutien de nos alliés et de nos amis. Où que ce soit, les Etats-Unis vont s'appuyer sur les organisations régionales et les puissances étatiques pour remplir leur obligation de combat contre le terrorisme. Là où les gouvernements considèrent que le combat contre le terrorisme dépasse leurs capacités, nous assortirons leur volonté et leurs ressources avec l'aide de toute nature que nos alliés ou nous pourrions fournir.<sup>20</sup>

Cette préférence pour une approche inter étatique de la menace terroriste est l'une des caractéristiques culturelles les plus fortes de la « stratégie 4D ».

Une troisième caractéristique de la GGCT est qu'elle est largement tournée vers l'extérieur. Plutôt que de formuler une stratégie qui changerait fondamentalement la sécurité intérieure des Etats-Unis, l'essentiel de la stratégie retenue vise à vaincre le terrorisme à l'extérieur. Les composants « vaincre », « réduire » et « interdire » concernent spécifiquement l'attaque des organisations terroristes et des conditions qui leur permettent de se développer à l'étranger. Et même la composante « défendre » est décrite au sens large :

Le vieil adage sous-tendu dans cette stratégie est que la meilleure défense est l'offensive. En améliorant et en coordonnant nos informations et nos dispositifs d'alerte, nous serons capables de dévoiler les plans des terroristes en cours d'élaboration. A travers une application permanente de la loi, le recours à la communauté du renseignement et l'emploi des militaires dans la poursuite des organisations terroristes, nous interrompons leur capacité à conduire des attaques à l'étranger comme sur le sol national.<sup>21</sup>

Certainement, le nouveau ministère de la sécurité intérieure aura un rôle majeur à jouer, en particulier dans les domaines de l'alerte avancée et de la protection des frontières alors que le recours aux militaires sur un mode offensif est clairement exclu.

Cette préférence pour une organisation militaire et une approche offensive de la défense est évidente dans la NSS qui conçoit l'utilisation de la « prévention » comme une méthode de défense :

Les Etats-Unis ont longtemps considéré les actions « préventives » pour s'opposer à une menace majeure contre la sécurité nationale. Plus grande est la menace, plus grand est le risque d'inaction – c'est le cas de figure le plus pertinent pour décider une action anticipée pour se défendre, même si des incertitudes demeurent sur le lieu et le moment de l'attaque ennemie. Pour empêcher de tels actes hostiles par nos adversaires, les Etats-Unis agiront préventivement si nécessaire. Les Etats-Unis n'utiliseront pas la force dans tous les cas pour prévenir l'émergence de menaces, ni les nations devront utiliser la « prévention » comme prétexte d'agression. Pourtant, à une époque où les ennemis de la civilisation recherchent ouvertement et activement les technologies les plus destructrices [ADM], les Etats-Unis ne peuvent pas demeurer oisifs devant les dangers qui s'accumulent. Le but de notre action sera toujours d'éliminer une menace spécifique contre les Etats-Unis ou leurs alliés et amis. Les raisons de notre actions seront claires, la force sera proportionnée et la cause juste.<sup>22</sup>

Clairement, même en défendant la patrie américaine, la « stratégie 4D » repose sur une « extériorisation » des problèmes.

#### 4. LA TRADITION HISTORIQUE CULTURELLE DE LA GGCT

Ces trois caractéristiques culturelles de la stratégie contre-terroriste américaine peuvent toutes être examinées et expliquées à travers le prisme de la culture stratégique américaine traditionnelle. Un engagement total vers la victoire, une attention particulière sur les relations inter étatiques et une préférence pour l'extériorisation du combat ont tous permis historiquement de faire face aux menaces. Leur présence au cœur de la stratégie de

lutte contre le terrorisme est une réponse naturelle à cette menace fondamentalement nouvelle.

L'un des ouvrages les plus complets sur la culture stratégique américaine est celui de Russell F. Weigley, *The American Way of War* (La manière américaine de la guerre). Ecrivant à la fin de la guerre du Vietnam, Weigley tentait d'expliquer les échecs américains pendant ce conflit. Ils prétendait de manière convaincante que les Etats-Unis avaient préféré historiquement les stratégies d'annihilation aux stratégies d'attrition. Ces deux types de stratégie correspondent aux deux types de guerre que le théoricien Clausewitz définit en terme de buts politiques. Dans le premier type, la guerre vise à renverser l'ennemi, à exiger sa reddition complète et sa soumission politique au vainqueur. Dans le second type, les buts politiques sont limités, cherchant simplement à contraindre l'ennemi à concéder un territoire ou à le dominer en partie politiquement. Les stratégies d'annihilation favorisent le premier type de guerre tandis que les stratégies d'attrition favorisent le second. Les Etats-Unis, particulièrement dans le cas de la menace contre le territoire national, ont toujours favorisé la stratégie d'annihilation et de victoire totale. Weigley cite trois exemples particuliers de réponse stratégique aux attaques contre le territoire américain ; les guerres indiennes, la guerre civile américaine et la Seconde guerre mondiale. Dans tous les cas, les attaques contre le territoire national contraignent les Etats-Unis à rechercher une victoire totale, sans compromis.<sup>23</sup> Détruire la menace ne suffisait pas, les Etats-Unis devaient s'assurer qu'elle ne pourrait pas renaître.

Ainsi, dans le cadre du vécu historique, la réponse d'engagement total après les attaques du 11 septembre s'inscrit sans ambiguïté dans le cadre de la culture stratégique héritée des précédentes attaques sur le territoire national. L'anéantissement définitif des menaces contre les Etats-Unis ne demande pas seulement un engagement visant à détruire la menace elle-même. La NSCT cherche à détruire le terrorisme comme moyen de guerre dans l'arène mondiale. En dépit de l'ampleur de cette tâche, la culture stratégique américaine a historiquement refusé le compromis lorsque son territoire était agressé.

L'accent porté sur les relations inter étatiques provient également de l'expérience historique américaine. Pour comprendre cet aspect, il faut considérer la conception américaine de la souveraineté et de leur rôle dans les affaires du monde. On comprend mieux la souveraineté en tant que concept moderne, vu à travers le prisme américain, à travers les théories anglo-américaines des relations internationales, et à travers la croyance sans équivoque dans le rôle de l'Etat souverain pour combattre les menaces contre la sécurité nationale. Le théoricien des relations internationales le plus influent ces quarante

dernières années a été sans aucun doute Kenneth Waltz dont la Theory of International Politics (La théorie de la politique internationale) est un des textes fondateurs pour l'étude des relations internationales et de sécurité. Son approche à propos du rôle prépondérant des Etats et de la souveraineté étatique démontre clairement la préférence américaine pour les solutions d'Etat à Etat aux problèmes de sécurité, « ...une théorie niant le rôle central des Etats sera utile seulement dans le cas où des acteurs non étatiques se développent au point de surpasser les grandes puissances, pas seulement quelques puissances mineures. Ils n'en prennent pas le chemin ». <sup>24</sup>

Bien que les théories de Waltz représentent la vision la plus conservatrice des relations internationales, leur préférence pour une vision centrée sur l'Etat peut également être observée dans deux approches plus libérales. Publiée en 1999, la Social Theory of International Politics (La théorie sociale de la politique internationale) adopte une approche critique « post-moderne » des relations internationales, mais se trouve néanmoins contrainte de mettre l'accent sur les relations d'Etat à Etat :

Il doit être souligné que la vision « Etat-centrique » dans cette acception, n'écarte pas la possibilité que des acteurs non-étatiques, qu'ils fussent internes ou transnationaux aient une influence importante, voire décisive, sur la fréquence et/ou la manière avec laquelle les Etats se laissent entraîner dans la violence organisée. Cela revient à dire que les Etats sont encore le premier vecteur à travers lequel les conséquences d'agissements d'autres acteurs sur la régulation de la violence sont introduits dans le système mondial. Les Etats sont encore le centre du système international et, de ce fait, ça n'a pas plus de sens de dire d'une théorie de politique internationale qu'elle est centrée sur l'Etat que de dire d'une forêt qu'elle est centrée sur les arbres. <sup>25</sup>

Même en mettant fortement l'accent sur les théories philosophiques ou sociales, les penseurs stratégiques dans la tradition anglo-saxonne des relations internationales penchent naturellement en faveur des solutions inter étatiques pour contrer les menaces sécuritaires.

Le ministre des Affaires étrangères américain Colin Powell a récemment justifié cette préférence pour le partenariat entre Etats comme étant conforme avec la longue tradition américaine « d'intérêts nationaux éclairés ». Cela fait référence à la philosophie des relations internationales selon Locke, où les Etats recherchent pacifiquement leurs intérêts propres, s'efforçant de trouver des points de convergence pour des accords et un soutien mutuel, tout en respectant la souveraineté de l'autre et la règle du droit international.

Notre vision éclairée de l'intérêt national nous distingue radicalement des terroristes, des tyrans et de ceux qui veulent nous nuire. Nous n'attendons d'eux ni conseil, ni communauté de vue, et nous ne leur faisons aucun quartier. Mais notre conception éclairée de nos intérêts fait de nous les partenaires de tous ceux qui chérissent la liberté, la dignité humaine et la paix.<sup>26</sup>

Pour Powell et les autres responsables de la stratégie américaine, une communauté d'Etats dont la conception de leurs intérêts est éclairée et coopérative demeure le cadre principal et privilégié pour faire face aux menaces qui pèsent sur la sécurité du monde.

L'expert en politique américaine Robert Kagan a souligné à quel point cette préférence américaine contraste avec les tendances observées dans d'autres parties du monde, et en particulier avec l'Europe. L'Europe, par ses liens de plus en plus forts au sein de l'Union européenne fait de plus en plus confiance dans les institutions internationales pour faire face aux menaces contre la sécurité. A l'inverse :

Les Américains recherchent le résultat dans les affaires internationales : ils veulent que les problèmes soient réglés... Ils sont moins enclins à agir par le biais d'institutions internationales comme les Nations Unies, moins enclins à coopérer avec d'autres nations, plus sceptiques à propos du droit international, et plus désireux d'agir en dehors de ses structures lorsqu'ils estiment que c'est nécessaire, ou tout simplement utile.<sup>27</sup>

Sur le plan de la culture stratégique, les Etats-Unis continuent d'avoir une approche des menaces contre la sécurité, comme le terrorisme, fondée sur l'intérêt national et étatique, alors que d'autres membres de la communauté internationale ont adopté une culture stratégique plus pragmatique, recherchant des solutions transnationales à des problèmes transnationaux.

En plus de l'engagement total dans une vision d'Etat à Etat, la troisième caractéristique culturelle majeure du NSCT, l'extériorisation du conflit, est en parfait accord historiquement avec la culture stratégique américaine. Cette quasi évidence est fondée sur la nature intrinsèque de la façon américaine de faire la guerre. La politique américaine de sécurité a toujours cherché à protéger militairement le territoire des menaces, à sauvegarder le peuple américain tout en garantissant les libertés individuelles si essentielles à l'esprit américain.

En particulier, les Etats-Unis ont longtemps empêché les forces militaires de tenir un quelconque rôle significatif dans le domaine de la sécurité intérieure à travers l'interdiction de posse comitatus, c'est à dire le droit de faire exécuter les lois. Bien que l'emploi sur le sol national de forces fédérales soit limité par la constitution américaine,

posse comitatus a été d'abord spécifiquement interdite aux militaires avec le vote d'une loi en 1878 par le Congrès. Elle a été votée principalement pour mettre un terme aux pratiques dans le sud lors de la période de Reconstruction après la guerre civile. Entre 1865 et 1877, les forces fédérales avaient été excessivement présentes dans les Etats ex confédérés afin de s'assurer de la mise en œuvre des réformes légales limitant l'autorité locale et les libertés individuelles des anciens partisans confédérés. L'usage généralisé de forces fédérales pour la Reconstruction laissa une telle impression négative dans l'esprit américain qu'elle devint synonyme de déni des libertés civiles. Ainsi, l'idée même d'employer des forces fédérales pour la sécurité intérieure est devenue culturellement impensable à l'exception des cas les plus extrêmes.<sup>28</sup>

Cette conviction est si centrale dans la pensée américaine qu'elle a été inscrite dans la loi de réorganisation de la défense de 1947 qui établit l'actuel ministère de la Défense :

Le ministre de la Défense doit prescrire une telle règle lorsqu'il peut être nécessaire de s'assurer que chaque activité (ceci inclut la fourniture de tout équipement d'infrastructure ou la désignation ou le détachement de tout personnel) sous ce chapitre n'inclut ni ne permet une participation directe par un membre des armées de terre, de mer, de l'air et du Corps des Marines dans une recherche, une capture, une arrestation, ou tout autre activité similaire, à moins qu'une telle action par ces personnels aient été autorisée par la loi.<sup>29</sup>

Bien que des exceptions particulières furent accordées dans les années 90 pour permettre aux forces spéciales d'entraîner les fonctionnaires civils à la guerre contre la drogue, les restrictions posse comitatus concernant les forces fédérales et la garde nationale fédérale sont restées intactes. Il en va de même concernant la collecte du renseignement qui est visée dans le « Patriot Act » (loi Patriote). C'est seulement avec l'accord spécifique et exceptionnel du Président et du Congrès que les forces fédérales américaines peuvent être employées pour lutter contre les menaces intérieures, terrorisme inclus.

Concrètement, les limites nationales à propos de l'emploi des forces fédérales ont signifié historiquement que les menaces contre les Etats-Unis sont traitées vers l'extérieur, avec peu de composante non nationale. Des exceptions de grande ampleur concernant cette règle ont seulement servi à renforcer cette croyance culturelle. Les deux exemples les plus infâmes sont l'internement des Américains d'origine japonaise durant la deuxième guerre mondiale et le maccarthysme au début de la Guerre froide. Dans la culture stratégique américaine, toute menace à long terme doit être attaquée à l'extérieur, de manière à ne pas risquer de supprimer les libertés civiles chéries sur le territoire américain.

## 5. LES IMPACTS DE LA CULTURE STRATEGIQUE DANS L'APPLICATION DE LA STRATEGIE 4D

Bien que le Conseil de Sécurité National ait achevé la rédaction du NSCT en février 2003, la Guerre mondiale contre le terrorisme a effectivement débuté le 11 Septembre 2001. Les trois caractéristiques culturelles pour un engagement total, relations inter étatiques et l'extériorisation de la menace ont été présentes depuis le début. L'impact de la culture stratégique peut être vu à travers l'application de la guerre, à la fois pour s'adapter à la nouvelle menace et pour faire face aux inadaptations provoquées par la pré-limitation et/ou les effets de système.

### 5. 1. Engagement total – des soutiens réels mais des ressources contraintes

L'engagement total a eu un impact très important sur la Guerre mondiale contre le terrorisme dans tous les aspects de la mise en œuvre de la « stratégie 4D », diplomatique, informationnel, militaire et économique. Afin d'éliminer le terrorisme en tant que méthode de guerre et de réduire sa portée et ses capacités au niveau d'une organisation criminelle, les Etats-Unis ont appuyé la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle a institué un critère de responsabilité concernant la lutte contre le terrorisme. Elle a également établi que les Etats, dans le cadre de leur responsabilités régaliennes ont l'obligation de combattre activement le terrorisme. Cela comprend en particulier l'interdiction d'accorder des zones refuge, la vigilance sur les financements du terrorisme et l'empêchement de la circulation des terroristes. Arrivant à la suite des évènements du 11 septembre, cette résolution considère effectivement le terrorisme comme une méthode de guerre dans la même catégorie hors la loi que les armes chimiques et biologiques.<sup>30</sup>

En conjonction avec les efforts visant renforcer la volonté internationale contre le terrorisme, les Etats-Unis se sont également concentrés sur la menace représentée par les armes de destruction massive. La Maison Blanche a publié en décembre 2002 une stratégie autonome, mais cohérente avec la « stratégie 4D », de lutte contre les armes de destruction massive. The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (NSCWMD) (La stratégie nationale contre les armes de destruction massive) pointe du doigt en particulier les terroristes et les Etats qui aident les terroristes en tant que menace ADM dominante. La prolifération et la potentialité des régimes hostiles à aider les terroristes pour acquérir des

ADM, justifie et légitime les mesures préemptives. « Nous (les EU), ne permettrons pas que les régimes et les terroristes les plus dangereux de la planète nous menacent avec les armes les plus destructrices du monde. »<sup>31</sup> Le NSCWMD appelle à renforcer les partenariats diplomatiques pour combattre la prolifération des ADM en utilisant un ensemble d'outils diplomatique, économique et militaire:

Quelques Etats, dont les responsables sont déterminés à développer, maintenir, et améliorer les ADM et leur vecteurs qui menacent directement les Etats-Unis, les forces américaines outre-mer et/ou nos amis et nos alliés, sont coupables d'encourager la prolifération. Parce que chacun de ces régimes est différent, nous mettrons en œuvre des stratégies adaptées à chaque pays afin de nous permettre ainsi qu'à nos amis et alliés, d'empêcher, de dissuader et de se défendre contre la menace des ADM et des missiles en provenance de chacun d'entre eux.... L'un des plus difficiles défis que nous avons du relever est d'empêcher, de dissuader, et de nous défendre contre l'acquisition et l'emploi des ADM par des groupes terroristes.<sup>32</sup>

Diplomatiquement, l'effort renouvelé dans la lutte contre les ADM et le nouvel accent mis sur le combat contre le terrorisme a créé un environnement international hostile à la fois au terrorisme et à la prolifération des ADM, en faisant essentiellement de l'engagement pour la réduction de la menace terroriste un effort global très cohérent avec une culture stratégique américaine et un bon exemple de l'adaptation culturelle au niveau stratégique.

Dans le même temps, l'immensité de ce défi a mis une extraordinaire pression sur le système international dans sa globalité et a laissé l'ambiguïté dans l'application de la stratégie en raison de l'introduction de méthodes ambiguës. La tension diplomatique représentée pour le système international par la guerre en Irak et les difficultés actuelles à propos du programme nucléaire nord-coréen, en sont les deux axes les plus notables. Commentant les tensions particulières provenant des erreurs d'interprétation du mot préemption, le secrétaire d'Etat Powell explique une partie du problème :

A l'étranger, certains ont déformé les intentions américaines à travers un miroir déformant. Se référant à leur propre histoire, ils se sont demandés ce qu'ils feraient avec la puissance que les Etats-Unis détiennent et ont faussement projeté leur conception de Hobbes sur notre approche plutôt de Locke. Mais cependant, c'est arrivé. La déformation de la stratégie américaine nécessite des réparations. Cette déformation pénalise les observateurs intègres qui tendent de comprendre la politique américaine et cela contribue à l'établissement de partenaires irrationnels.<sup>33</sup>

Une large part du problème provient, peut-être, des vues conflictuelles sur ce qui constitue un « éclaircissement » vis-à-vis de la lutte contre une menace transnationale. L'engagement total pour la victoire, en tant que trait culturel stratégique américain, a été historiquement

efficace contre les menaces constituées par les Etats. Cependant l'application pratique d'une conception de victoire totale dans le cas d'un mode de guerre comme le terrorisme ou la prolifération des ADM, s'est révélée plus difficile à mettre en œuvre.

En plus des défis stratégiques posés par la mise en œuvre de la stratégie 4D du NSCT, il y a eu des défis vis-à-vis des limitations au niveau des ressources américaines. Dans le cadre de l'effort global pour recentrer la sécurité américaine sur la lutte contre le terrorisme, le Congrès américain et l'exécutif ont assuré la restructuration des organisations de sécurité la plus importante de l'histoire du pays, en créant le ministère de la Sécurité intérieure ainsi qu'une National Strategy for Homeland Security (NSHS) (Stratégie nationale pour la sécurité intérieure). Les objectifs de ce ministère sont d'empêcher les attaques terroristes aux Etats-Unis, de réduire la vulnérabilité américaine au terrorisme, de minimiser les dommages des attaques le cas échéant et d'aider à la reconstruction leur faisant suite. L'ambition de la restructuration qui accompagne la création de ce ministère est difficile à évaluer. « Notre (américaine) structure composée de strates de gouvernement locaux, étatiques et fédérales – notre pays a plus de 87000 juridictions différentes – représente une occasion unique et des défis pour notre engagement dans la sécurité intérieure ». « Le NSHS estime que les Etats-Unis dépensent environ 100 milliards par an pour l'effort national de sécurité intérieure, qui inclut l'application des lois locales, étatiques et fédérales, de même que les services d'urgence mais sans prendre en compte les dépenses militaires.<sup>34</sup>

Dans le même temps, les Etats-Unis ont augmenté leurs opérations militaires et les dépenses globales pour mettre en œuvre le GWOT. Les dépenses de défense pour l'année 2001 étaient juste au dessus de 307 Md\$.<sup>35</sup> Pour 2004, elles atteignent 401 Md\$ auquel il faut ajouter un supplément de 87 Md\$ pour les opérations en cours en Irak et en Afghanistan.<sup>36</sup> Cet effort militaire élargi, associé à la création du ministère de la sécurité intérieure concrétise un engagement à la fois militaire et économique pour réduire la menace terroriste. En termes économiques et militaires, les Etats-Unis mettent en œuvre la stratégie 4D sur une échelle globale. Néanmoins, l'efficacité de cet effort est difficile à mesurer. Un engagement total contre le terrorisme a entraîné d'importants engagement humains et financiers pour le GGCT, mais cela ne signifie pas nécessairement que ces ressources sont employées efficacement ou même que cet engagement classique de détermination nationale puisse être efficace contre une méthode de guerre.

## 5. 2. Les relations d'Etat-à-Etat – une source de problèmes dans la discrimination des menaces

Une étude publiée par l'Ecole de guerre de l'armée de terre américaine évoque ce problème comme étant le besoin d'obliger le GGCT en particulier pour délégitimer et éradiquer le phénomène du terrorisme :

La difficulté principale du but fixé au GGCT, est cependant que le terrorisme n'est pas un mot approprié. Comme le combat de guérilla, il constitue une méthode violente, une manière de faire la guerre. Comment vaincre une technique par opposition à un ennemi en chair et en os ? Vous pouvez tuer des terroristes, infiltrer leurs organisations, couper leur ressources financières, détruire leurs camps d'entraînement et attaquer les Etats qui les soutiennent mais comment pouvez-vous combattre une méthode ?<sup>37</sup>

Il devient très difficile, voire impossible de faire la différence entre les menaces constituées par le terrorisme à l'échelle de la sécurité nationale et celles qui existent seulement dans le domaine criminel. Cette incapacité à distinguer provient de la mauvaise adaptation du fondement de l'approche étatique. Même en établissant des relations entre le terrorisme et les ADM, définir son périmètre est rendu complexe par l'ambiguïté des données. Ainsi, alors que le renversement du régime de Saddam Hussein en Irak était justifié compte tenu de ses échecs passés pour coopérer avec les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, il se peut que les efforts internationaux pour stabiliser l'Irak n'aient pas ou peu d'impact sur l'objectif stratégique pour réduire la menace terroriste.

L'implication américaine dans le GGCT a stimulé un effort national et international extraordinaire en vue d'éliminer cette méthode de faire la guerre considérée dans sa globalité de menace contre la sécurité nationale et internationale. Néanmoins, une approche étatique traditionnelle entraîne les efforts américains dans des directions qui peuvent ne pas avoir de grand impact sur le succès global de la guerre. A l'instar de la théorie des dominos de la guerre froide qui se traduisit par une longue et vaine campagne militaire au Vietnam, l'actuelle impossibilité de distinguer les menaces en dehors d'un cadre étatique pourrait handicaper la stratégie 4D d'élimination du terrorisme comme menace à long terme pour la sécurité nationale.

Cela ne veut pas dire que la stratégie 4D n'ait pas tenté de cerner le périmètre de la menace terroriste d'une manière qui permette de distinguer les voies d'application de la puissance américaine. Au contraire, le NSCT répond parfaitement à l'approche westphalienne et étatique pour renforcer et appuyer le combat international contre le

terrorisme. Pour remplir cet objectif, le GGCT cherche à créer une coalition de nations maintenant un front international fort et uni contre le terrorisme. La stratégie américaine considère que les Etats sont les acteurs fondamentaux du système international. Elle les place dans une des quatre catégories suivantes selon attitude par rapport au GGCT : ceux qui veulent et qui peuvent combattre le terrorisme, ceux qui veulent le combattre mais qui sont faibles, ce qui sont réticents à le faire, et ceux qui refusent de le faire.<sup>38</sup>

Les Etats qui veulent et qui peuvent combattre le terrorisme comprennent la plupart des alliés et des partenaires stratégiques américains à long terme, en particulier les démocraties stables. On peut citer les alliés européens de l'OTAN, le Japon et les pays signataires du traité de Rio appartenant à l'hémisphère nord. Dans cette catégorie, on constate également une convergence d'intérêts croissante avec d'autres états qui ont eu des relations difficiles ou fluctuantes avec les Etats-Unis. La Chine, la Russie, le Pakistan et l'Inde en sont des exemples particuliers. La mise en œuvre de la stratégie comprend les efforts diplomatiques pour maintenir un haut degré de coopération internationale ; cet effort comprend la fabrication d'alliances plus resserrées et l'appui à des efforts antiterroristes plus rigoureux. La Convention interaméricaine contre le terrorisme adoptée en juin 2002, constitue un exemple de ce genre d'initiatives diplomatiques.<sup>39</sup>

Les Etats faibles et volontaires sont tous les Etats qui sont profondément engagés pour combattre le terrorisme, mais qui manquent de moyens et d'outils de contrôle pour le faire. Les Etats faibles sont confrontés aux problèmes suivants : un cadre légal déficitaire, un manque d'entraînement antiterroriste, un manque de capacités techniques de rétablissement de l'ordre, ou un manque de contrôle sur une large portion de leur territoire. Afin de renforcer les capacités antiterroristes de ces Etats, le NSCT propose des efforts américains et internationaux redoublés qui comprennent notamment : un appareil législatif renforcé, une assistance technique, de nouvelles technologies d'investigation, un partage du renseignement, et un entraînement militaire et au maintien de l'ordre. Des pays tels que les Philippines, certains Etats balkaniques et plus récemment le Pakistan dans sa tentative pour sécuriser sa frontière avec l'Afghanistan reçoivent par exemple ce genre d'assistance. Les efforts à long terme qui visent à aider les Etats faibles et volontaires pour combattre les terroristes devraient pouvoir les aider à accéder à la catégorie des Etats volontaires et capables.<sup>40</sup>

Les Etats réticents posent un problème particulier pour la stratégie 4D, du fait que bien des Etats de ce genre, alors qu'ils se sont engagés à soutenir fermement la GGCT peuvent ne pas partager l'engagement total que manifestent les Etats-Unis dans la

recherche de l'édification d'une lutte contre le terrorisme en tant que méthode de guerre. Beaucoup d'Etats sont l'objet d'antagonismes au sein de leur gouvernement. Dans certains Etats qui tentent de combattre le terrorisme, les fractures internes peuvent donner la capacité à des factions au sein même de l'appareil étatique d'apporter un soutien tacite ou même actif aux terroristes. Bien qu'ils ne soient pas mentionnés dans le NSCT, beaucoup d'Etats du Proche-Orient appartiennent à cette catégorie. Le NSCT est très ambigu quant aux applications spécifiques de la stratégie 4D eu égard à ces Etats ; il en appelle à un engagement constructif, à la diplomatie, une assistance ciblée, « à persuader ces régimes de devenir plus enclins à combattre la terreur et en fin de compte capables de remplir leurs obligations internationales de lutte contre le terrorisme. »<sup>41</sup>

La quatrième et dernière catégorie, celle des Etats qui refusent de participer à la lutte contre le terrorisme, comprend les Etats qui soit soutiennent le terrorisme, soit qui lui fournissent des sanctuaires. L'Afghanistan sous le régime taliban en constitue l'exemple le plus incontestable. Les Etats-Unis considèrent ces Etats comme une menace pour la sécurité nationale et internationale et tentent d'aboutir à un changement de régime à travers une palette de réponses possibles. «Les Etats qui continuent à soutenir les organisations terroristes devront rendre compte de leur action. »<sup>42</sup> Il convient de mentionner que les actions préventives employant une large variété de moyens ont rencontré du succès. L'exemple le plus flagrant est celui de la Libye, où les efforts diplomatiques intenses et les aides économiques, combinées à une menace militaire rendue évidente avec l'épisode irakien, ont eu pour résultat de persuader le régime de Kadhafi d'abandonner le terrorisme et les programmes d'ADM.

Néanmoins, la tentative globale de lier et de désigner la menace terroriste à travers une approche étatico-centrée, rencontre de larges limites. C'est particulièrement vrai à la fois pour les états faibles et pour les Etats réticents. Dans leur cas, les tentatives pour faire adhérer, soutenir ou sinon persuader les gouvernements de devenir de meilleurs alliés dans le GGCT peuvent n'avoir qu'un impact très limité sur la capacité d'action des terroristes. Une analyse rapide de ce problème suffit pour montrer qu'il provient de l'incapacité d'adapter la culture stratégique américaine.

Le présupposé qui consiste à considérer les Etats comme une composante fondamentale de la structure de la menace terrorisme repose sur l'hypothèse que les terroristes ont besoin d'une base pour préparer leurs attaques :

Les terroristes ont besoin d'une base physique à partir de laquelle ils opèrent. Que ce soit par ignorance, incapacité ou intention, des Etats à

travers le monde continuent à offrir des sanctuaires à la fois physiques (des maisons sûres, des terrains d'entraînement) et virtuel (des communications fiables, des réseaux financiers), dont les terroristes ont besoin pour planifier, organiser, s'entraîner et conduire leurs opérations.<sup>43</sup>

Bien que théoriquement vraie, cette vision constitue une explication simpliste de la façon dont les réseaux terroristes opèrent. Elle semble même véritablement naïve, en particulier à la lumière des attaques du 11 septembre.

Le terrorisme représente une menace à la sécurité nationale des Etats-Unis, précisément parce que les terroristes ont su contourner le besoin d'une base physique au sein du système international. Les terroristes peuvent vivre, s'entraîner et se ravitailler en passant presque inaperçus au sein des communautés existantes ; ils savent tirer parti de la technologie moderne afin de masquer leur organisation, leur entraînement et la préparation de leurs attaques. En ce sens, le nouvel environnement mondial donne l'opportunité aux terroristes de contourner l'état. Ce fait même est reconnu dans le NSCT :

Les membres d'al-Qaida voyagent d'un continent à l'autre, avec la facilité d'un vacancier ou d'un homme d'affaires. Malgré le succès de notre coalition en Afghanistan et à travers le monde, quelques membres opérationnels de al-Qaida ont pu s'échapper pour planifier d'autres attaques terroristes. À une époque marquée par une mobilité et une immigration sans précédents, ils se fondent avec facilité dans les communautés partout où ils se déplacent.<sup>44</sup>

Ce qui fait que le terrorisme actuel est bien plus menaçant que le terrorisme du passé est bien que les terroristes n'ont pas besoin d'une base physique. Les terroristes ont simplement besoin d'un environnement humain qui favorise la planification et l'organisation clandestines. Certains Etats peuvent avoir la capacité de permettre aux terroristes d'agir plus facilement, mais ils n'ont plus la capacité d'éliminer le terrorisme en tant que menace à la sécurité nationale. Constituant une véritable menace post-westphalienne, le terrorisme met au défi les tentatives qui se limitent à une approche étatique. Le fait que tout le monde se repose sur ce schéma de pensée témoigne d'un défaut d'adaptation, qui provient de limitations dans le développement de la stratégie 4D.

### 5. 3. Extériorisation de la menace – une culture mieux adaptée face à la menace extérieure qu'à la menace intérieure

La lutte pour l'adaptation est également évidente dans la troisième caractéristique culturelle principale de la NSCT : la préférence américaine pour l'extériorisation de la menace terroriste. Voilà qui appelle deux analyses différentes. La première consiste à retenir les efforts américains à l'échelle internationale pour empêcher le terrorisme de

pénétrer aux Etats-Unis. La deuxième consiste à passer au crible la montée en puissance et les priorités du ministère de la sécurité intérieure qui vient d'être créé. L'analyse de ces deux dimensions de la GGCT montrera clairement l'impact de la culture stratégique américaine et les tentatives de l'adapter à la menace terroriste.

Au sein de la stratégie 4D, la composante défensive manifeste une préférence claire pour une stratégie offensive active et solide visant à protéger le territoire américain. La NSCT appelle à la destruction des organisations terroristes, à l'élimination des régimes qui encouragent le terrorisme. Elle fixe l'objectif à long terme de faire disparaître les conditions économiques sous-jacentes qui poussent vers le terrorisme les mécontents. « À travers un renforcement continu de l'état de droit, la mise en place de notre Communauté du Renseignement, et les actions militaires contre les organisations terroristes nous neutraliserons leur capacité à exécuter des attaques à la fois chez nous et à l'étranger ».<sup>45</sup> La mise en œuvre de cette stratégie a été flagrante dans le cadre de la composante militaire de l'anti-terrorisme.

Plus qu'aucun autre service ressortissant de la sécurité nationale américaine, les armées américaines ont démontré une capacité à s'adapter à une menace asymétrique transnationale. Même avant les attaques du 11 septembre, les chefs militaires américains avaient pointé du doigt le besoin de transformer la culture stratégique, face à une menace changeante. Le GGCT a montré le cap de cette transformation, alors que les opérations militaires en cours ont confirmé les planificateurs militaires dans leur conviction de l'importance de s'adapter à ce nouveau type de menaces. En Irak par exemple, malgré une victoire conventionnelle militaire sans précédent contre le régime de Saddam Hussein, les Etats-Unis et les forces de la coalition militaire continuent à faire face à des attaques terroristes incessantes. Cette menace a démontré qu'elle perdure et qu'elle est flexible. Il s'agit pour les terroristes de ralentir et d'empêcher la reconstruction de l'Irak, principalement grâce à des attaques menées contre les forces militaires de la coalition. Plus récemment, elle a vu son efficacité se renforcer face à des cibles civiles irakiennes et aux forces de sécurité du gouvernement irakien nouvellement formé. À l'issue de la première année d'opérations militaires menées en Irak, le chiffre des victimes militaires américaines avoisine les 600 morts.<sup>46</sup>

Soumis à une telle pression quotidienne, les militaires américains ont commencé à conduire des changements d'organisation et de doctrine majeurs. Le plus spectaculaire constitue la récente décision de l'armée de terre américaine de réorganiser la structure militaire : abandonnant le modèle issu de la guerre froide, qui reposait sur des formations

importantes articulées autour de la division, elle a choisi des forces plus petites, plus déployables, destinées à faire face rapidement et efficacement à des menaces asymétriques. Le chef d'état-major de l'armée de terre a récemment énoncé les objectifs de cette réorganisation, dans un plan qui a pour titre Ready and Relevant (Prêts et Adaptés) :

Nous devons immédiatement mettre en chantier le processus de réexamen et de remise en question de nos hypothèses institutionnelles, de nos structures organisationnelles, de nos modèles, des politiques suivies, de nos procédures les plus fondamentaux, afin de mieux servir notre nation. Le but final de cette refonte vise à constituer une force plus adaptée et plus réactive : une armée de terre de campagne, mais dotée d'un état d'esprit interarmées et expéditionnaire.<sup>47</sup>

L'impact du changement évoqué se ressent déjà au niveau institutionnel. Prenons pour exemple la décision récente de l'armée de terre d'abandonner le programme d'hélicoptère furtif RAH-66 Comanche. En phase de développement depuis vingt ans, ce projet fut considéré au départ comme une composante majeure au profit du commandement, du contrôle et de la reconnaissance en Europe contre la menace soviétique d'alors. Deux prototypes ont été fabriqués à un coût de 6,9 milliards en développement de projet et en tests ; les premières unités opérationnelles auraient même dû être mises en place dès 2006. De plus, le coût généré par la clôture des programmes (garantie de contrats) s'élève à environ 3 milliards. Malgré cet état avancé de développement et un tel coût l'armée de terre a pris cette décision après analyse des enseignements des opérations récentes. Les problèmes rencontrés par l'aviation de l'armée de terre en Irak sont les suivants : la standardisation de l'équipement, l'interopérabilité entre les unités d'active et de réserve et la capacité à survivre face aux frappes terroristes :

Les études et les enseignements concluent que la nécessité de la capacité à survivre des appareils est un problème fondamental qui appelle une solution. Si vous m'aviez dit il y a six mois que je me tiendrais face à vous, en train de vous dire que l'armée de terre n'a plus besoin d'hélicoptères Comanche, je ne vous aurais pas cru, a dit Cody (le général de corps d'armée adjoint au chef d'état-major, J. 3). « Il s'agit de l'hélicoptère le plus manœuvrable et le plus agile que ce pays ait produit avec une technologie de pointe ». Cependant Cody a déclaré qu'il avait estimé que le Comanche est un aéronef qui représente une niche de capacités. Le financement qui lui était destiné initialement serait plus opportun pour améliorer la flotte actuelle.<sup>48</sup>

L'adaptation à une nouvelle menace est tout à fait évidente dans la planification militaire américaine et dans les opérations. Les projets et les études de la menace qui reposaient sur le modèle de la guerre froide sont en train de céder le pas à de nouvelles priorités, axées sur le besoin de mener efficacement la GGCT sur un large spectre

d'environnement opérationnel, loin des frontières américaines. Les militaires américains possèdent plusieurs avantages à cet égard, dont une relative flexibilité des structures de planification, la pression qu'ils subissent pour changer les priorités stratégiques face à une menace terroriste considérable, et la liberté d'action qu'offre l'énorme budget du ministère de la défense. À bien des égards, les militaires, parce qu'ils ont le regard tourné vers l'extérieur dans le cadre de la défense de la patrie, constituent l'exemple idéal d'une adaptation culturelle réussie face à la menace transnationale terroriste.

A l'inverse, le ministère de la sécurité intérieure, dont le mandat est de protéger l'espace intérieur américain reste relativement incapable de faire effort, dans le cadre de ses efforts de sécurité contre la menace terroriste. La conséquence des attaques du 11 septembre, l'importance d'intégrer et d'améliorer les structures de sécurité intérieure américaine sont devenues la priorité. The National Strategy for Homeland Security (NSHS) (la Stratégie nationale pour la sécurité intérieure), le document définissant la stratégie nationale pour la sécurité intérieure était publié en juillet 2002. Il exigeait un alignement et un effort dans six domaines critiques : le renseignement et l'alerte, la sécurité des frontières et du transport, le contre-terrorisme intérieur, la protection des infrastructures vitales, la défense contre le terrorisme créant des catastrophes artificielles, et la préparation et la réaction d'urgence. Le NSHS a exigé l'intégration de 22 entités au sein du gouvernement fédéral comprenant des organisations aussi différentes que le FBI, les gardes-côtes, et les services d'immigration et de naturalisation pour en citer quelques uns.<sup>49</sup> Cette seule restructuration a représenté une variation importante dans la culture stratégique américaine.

La conséquence de cette stratégie est la mise sur pied d'un ministère de la sécurité intérieure à compter du 1er mars 2003. Ses capacités ainsi que son budget n'ont, depuis, cessé d'augmenter. Dans l'année budgétaire 2001, le total des dépenses consacrées à la sécurité intérieure était de 19,8 milliards de dollars. Après le 11 septembre elles sont passées à 29 milliards en 2002, 31,2 milliards en 2003 et 36,5 milliards de dollars en 2004. Une rallonge de 10% supplémentaire est demandée pour l'exercice 2005. En dépenses cumulées, cela représente le doublement des dépenses fédérales consacrées à la sécurisation du territoire en l'espace de seulement 4 années.<sup>50</sup> Plus globalement, il s'agit d'un revirement complet des priorités stratégiques américaines.

Le ministère de la sécurité intérieure a été amélioré par la restructuration des services publics de sécurité et notamment ceux voués aux contrôles des frontières. Par exemple, l'initiative « interlocuteur unique à la frontière », a conduit à former des fonctionnaires capables de gérer à la fois les questions d'immigration, de douanes et

d'imports de produits agricoles. De même, les moyens du service fédéral de contrôle des vols commerciaux ont été renforcés et 50000 bagagistes ont été formés aux nouvelles menaces. Des mesures ont également été prises dans le corps des garde-côtes en vue de renforcer la sécurité des transports maritimes et des infrastructures portuaires. Dans le même temps, le ministère ne cesse pas de se transformer et de se renforcer. En mars 2003, 180000 fonctionnaires avaient été transférés et alimentaient les 50 services du ministère.<sup>51</sup> Cette amélioration est importante et est même majeure concernant le contrôle des frontières. Elle est encore plus remarquable si on la compare aux investissements consentis à la sécurisation du territoire jusqu'en 2001.

Il ne faut toutefois pas cacher que le ministère n'a pas encore atteint les objectifs qui lui ont été assignés. « Le ministère de la sécurité intérieure est chargé de conduire l'effort national destiné à sécuriser le territoire américain. Il devra empêcher et dissuader toute attaque terroriste en réponse aux menaces et aux dangers qui pèsent sur le peuple américain. Il est chargé de la protection et de la sécurisation des frontières, du bon accueil des immigrants légaux, des visiteurs et de la promotion de la liberté des flux commerciaux. »<sup>52</sup> Les plus grandes avancées concernent actuellement les frontières américaines. La menace terroriste reste prégnante aux Etats Unis, comme en témoignent les attaques continues (certaines au moyen d'ADM) dont le pays a été victime.

L'exemple le plus connu d'attaque est celui du courrier contaminé. Dans les semaines qui ont suivi les attaques du 11 septembre, des lettres contenant de l'anthrax ont causé la mort de 5 personnes, en ont infecté 22 autres et ont pratiquement causé la faillite de la société US Postal. Celle-ci a réagi en 2002 en mettant en place des biodétecteurs d'anthrax. Malgré le besoin avéré de ces détecteurs, les contingences économiques offraient peu de marge de manœuvre :

Pour la société US Postal, les mesures de protection à prendre sont rendues délicates par la situation économique défavorable. Quelques solutions possibles imposent une augmentation des affranchissements ou une diminution de la qualité des prestations. Dans tous les cas cela se traduira par une baisse du chiffre d'affaire et une remise en cause de l'autonomie et de l'intégrité de l'entreprise.<sup>53</sup>

En attendant de pouvoir payer ces moyens de détection, du fait des contraintes financières, la seule action concrète a été une campagne d'information sur l'anthrax.

Autre conséquence : US Postal ne fut pas en mesure de prévenir les attaques utilisant un autre agent : le ricin. Deux attaques au ricin ont eu lieu à Greenville et Chattanooga en octobre 2003. Une autre attaque a eu lieu en février 2004 à l'encontre du bureau courrier du

sénateur Bill Frist, le Chef de majorité de Sénat américain. Cette incapacité à pouvoir détecter les agents chimiques a provoqué des dysfonctionnements majeurs chez US Postal qui a ainsi dû contrôler près de 20000 courriers suspects depuis les attaques à l'anthrax de 2001. Ne pas avoir pu fournir de moyens de détection à US Postal a mis en danger sa viabilité financière et remis en cause le tarif du transport du courrier.<sup>54</sup>

De tels exemples illustrent bien toute l'importance qu'il y a à financer et à réorganiser la sécurité intérieure du territoire face à la menace terroriste. Les faibles ressources consenties à ce domaine avant le 11 septembre rendent difficile l'adéquation du projet stratégique avec la mise en place rapide du dispositif. Ce fait est parfaitement résumé par la NSHS :

Deux objectifs majeurs sont à atteindre concernant la sécurité intérieure : accorder un financement adapté à nos buts dans un contexte de ressources limitées et dépenser ces crédits pour les problèmes majeurs. Pour atteindre le premier but, il conviendra de bien mesurer la portée de chaque action et investir quand le résultat, en terme sécuritaire, en vaudra la peine. Cela signifie qu'il ne sera pas possible d'éliminer tout risque. Il y existera toujours des risques qui ne pourraient être gommés qu'au prix de dépenses faramineuses.<sup>55</sup>

La sécurité intérieure, bien qu'elle ait pris une importance plus grande demeure modeste comparée à la défense ou, à un degré moindre, au département d'Etat.

D'un point de vue pratique la tradition américaine qui est de systématiquement extérioriser la menace a toujours de beaux jours devant elle. Le satisfecit concernant le contrôle des frontières, la sécurité des vols commerciaux, actions qui protègent des menaces extérieures, ne masquent pas les manques concernant le contre terrorisme sur le territoire américain. L'accent est traditionnellement mis sur la défense externe au détriment du danger intérieur.

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La difficile adaptation de la culture stratégique des Etats-Unis face à la menace terroriste n'en est qu'à ses balbutiements. Il faudra du temps, probablement des décennies avant que la menace terroriste soit complètement prise en compte dans la pensée stratégique américaine. Cela avait été le cas quand les Etats-Unis avaient réintégré la scène internationale. Le besoin d'être présents était avéré à l'issue de la première guerre mondiale et devint une priorité pour le président Wilson. Toutefois les Etats-Unis rejetèrent la société des nations et il fallut attendre la seconde guerre mondiale pour qu'ils participent activement au processus de l'ONU. L'adaptation à une nouvelle donne stratégique peut

parfois être longue et douloureuse.

Il s'agit donc maintenant de mener une étude prospective en montrant comment les Etats-Unis vont pouvoir s'adapter mais aussi quelles seront les limites prévisibles de cette adaptation. Tout d'abord les changements déjà en cours. Deux sont à relever. Le premier est d'avoir identifié une menace transnationale mettant en péril la sécurité des Etats Unis d'Amérique et du monde entier et de l'avoir fait classer dans la catégorie des méthodes de combat illégales au même titre que les armes chimiques avec la résolution 1373 prise par l'ONU. Le second est la prise en compte de la menace sur le long terme en créant un ministère de la sécurité intérieure et en adaptant notre outil militaire à cette menace. Il s'agit là d'un changement philosophique et organisationnel majeur né du choc du 11 septembre.

Maintenant, ce qui demeure en chantier : Il reste à mettre au point une stratégie globale, sur le long terme, capable de s'opposer à l'aspect multi-facette et évolutif de la menace et pas seulement aux organisations du type al-Qaida. Une résolution du conseil de sécurité de l'ONU complétée par des accords régionaux ne suffira pas à éradiquer une menace transnationale encore renforcée par l'extension de la mondialisation et les progrès technologiques. De même, la pré-limitation de la stratégie 4D dans un cadre étatique limite le traitement global possible de la menace. L'incapacité de voir au-delà d'un schéma westphalien limite la définition de la menace. Enfin, certaines inerties limitent les possibilités d'action. Tout cela pris ensemble obère largement la politique antiterroriste américaine.

Conservant à l'esprit qu'il est long et difficile de faire évoluer une tradition politique, il convient d'étudier les perspectives possibles. Avant tout, l'inertie du système continuera de peser en notre défaveur et tout le monde cherche à retrouver la situation sécuritaire ante 11 septembre. Seule la réédition d'un drame de l'ampleur de l'attentat de New York pourrait générer une volonté de faire plus dans la prise en compte du danger. En fait, on peut supposer que l'inertie du système peut ralentir les efforts en cours à ce sujet. Les politiciens doivent se garder de la tentation de croire que le terrorisme cessera d'exister quand les intérêts américains ne seront plus pris pour cible ou quand al-Qaida aura physiquement cessé d'exister. D'autres utiliseront ces méthodes. Si les experts en terrorisme ne réfléchissent pas plus avant sur cette menace, il est à craindre que les Etats Unis feroient encore l'objet d'une attaque terroriste dévastatrice.

Ainsi les experts doivent imaginer la riposte d'un état-centralisé à une menace terroriste globale. Cette limite étatique constitue la première barrière. La définition précise de la menace constitue le second obstacle. Il faut dépasser la résolution 1373 et créer une

véritable stratégie transnationale, des structures transnationales impliquant une participation internationale. On pourrait, par exemple, remplacer le centre américain de détention de Guantanamo par un centre international où seraient incarcérés tous les individus qui représentent un danger pour la sécurité mondiale. De même, un organisme international pourrait coordonner les actions contre les transferts de fonds ou d'informations qui profitent aux terroristes. Si de telles mesures impliquent un assouplissement des règles de fonctionnement américaines, elles ne remettent pas en cause ses principes de souveraineté. Elles pourraient même, à terme, renforcer sa position dans le concert westphalien des Etats.

Au bilan, il convient donc de poursuivre l'effort d'un point de vue intérieur notamment en terme de sensibilisation. Si la création d'un nouveau ministère démontre bien l'évolution des mentalités, des progrès restent à faire. Tandis que la création de la sécurité intérieure représente l'adaptation culturelle, les « effets de système » doivent être améliorés. La défense intérieure ne s'arrête pas à la frontière des Etats-Unis. Elle exige un engagement rigoureux et flexible, capable s'adapter à la tactique changeante de terroriste. Des possibilités de détection biologique plus robuste pour la société US postal sont justes un petit exemple. Une stratégie efficace exigera les ressources additionnelles pour la sécurité intérieure et un effort continu d'intégrer entièrement les structures internes de sécurité. Les politiciens ne doivent pas penser que des investissements massifs dans les organes de sécurité extérieure permettront de faire des économies sur la sécurité intérieure. Les efforts aux frontières doivent être poursuivis tout en améliorant la prévention et la riposte à la menace terroriste.

Certes, tout cela est ambitieux. Changer les mentalités demeure un vaste ouvrage. Pour les Etats-Unis ces changements s'intègrent dans le processus plus vaste de la GGCT. Refuser ce changement revient à accepter des dommages potentiels plus importants à la fois pour les Etats-Unis mais également pour la communauté internationale.

## NOTES

- 
- <sup>1</sup> Sun Tzu, 117-120.
  - <sup>2</sup> Gray, 84.
  - <sup>3</sup> Ibid. 84-85.
  - <sup>4</sup> National Defense University, 1.
  - <sup>5</sup> Gray, 84.
  - <sup>6</sup> Baldwin, 163-165.
  - <sup>7</sup> Jervis, 10-11.
  - <sup>8</sup> Ibid. 61-62
  - <sup>9</sup> Lower Manhattan Development Corporation.
  - <sup>10</sup> The White House, National Strategy for Combating Terrorism, 1-2, and The National Security Strategy of the United States of America, 1.
  - <sup>11</sup> National Strategy for Combating Terrorism, 1.
  - <sup>12</sup> Ibid. 10.
  - <sup>13</sup> Ibid. 6 .
  - <sup>14</sup> Ibid. 6-7.
  - <sup>15</sup> Record, 7.
  - <sup>16</sup> National Strategy for Combating Terrorism, 11.
  - <sup>17</sup> Ibid. 11-12, 22.
  - <sup>18</sup> Ibid. 12-13.
  - <sup>19</sup> Bush, 2, 7. This speech is best remembered for President Bush's "axis of evil" statement that singled out Iraq, Iran, and North Korea as state that sponsors of terror.
  - <sup>20</sup> The National Security Strategy, 7.
  - <sup>21</sup> National Strategy for Combating Terrorism, 25.
  - <sup>22</sup> The National Security Strategy, 15-16.
  - <sup>23</sup> Weigley, xviii-xxii.
  - <sup>24</sup> Waltz, 95.
  - <sup>25</sup> Wendt, 9.
  - <sup>26</sup> Powell, 34.
  - <sup>27</sup> Kagan, 4-5.
  - <sup>28</sup> Baker, 1-2.
  - <sup>29</sup> Ibid. 3.
  - <sup>30</sup> United Nations, 1-3.
  - <sup>31</sup> The White House, The National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, 1.
  - <sup>32</sup> Ibid. 6.
  - <sup>33</sup> Powell, 24-25.
  - <sup>34</sup> The White House, National Strategy for Homeland Security, vii, xii.
  - <sup>35</sup> Department of Defense, 4, Table 1-1. This document contains historic budget information for fiscal years 2000, 2001, and 2002.
  - <sup>36</sup> Association of the United States Army, 7.
  - <sup>37</sup> Record, 24.
  - <sup>38</sup> National Strategy for Combating Terrorism, 19-22.
  - <sup>39</sup> Ibid. 20.
  - <sup>40</sup> Ibid. 20-21.
  - <sup>41</sup> Ibid. 21.
  - <sup>42</sup> Ibid. 21.
  - <sup>43</sup> Ibid. 6.

- 
- <sup>44</sup> Ibid. 7.
- <sup>45</sup> Ibid. 25.
- <sup>46</sup> MilitaryCity.com, 1.
- <sup>47</sup> Schoomaker, 1.
- <sup>48</sup> Burlas, 1-2.
- <sup>49</sup> National Strategy for Homeland Security, 13-14.
- <sup>50</sup> Ridge, 3-4.
- <sup>51</sup> Ibid. 2.
- <sup>52</sup> Ibid. 1.
- <sup>53</sup> Congressional Research Service Report for Congress, i.
- <sup>54</sup> Schmid, 1-3.
- <sup>55</sup> National Strategy for Homeland Security, 63-64.

## BIBLIOGRAPHIE

- Association of the United States Army, "Bush signs \$401 billion defense bill," AUSA News (Arlington, VA: AUSA, January 2004).
- Baker, Bonnie, "The Origins of the Posse Comitatus"(Air and Space Chronicles of the Air and Space Power Journal, 01 November 1999, <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicals/cc/baker1.html> ).
- Baldwin, David A. "Power Analysis and World Politics," World Politics 31 (January 1979), pages 161-194.
- Burlas, Joe, "Army Requests Comanche Termination," Army News Service (Pentagon, Washington, DC: U.S. Army Public Affairs, February 23, 2004, [http://www4.army.mil/ocpa/read.php?story\\_id\\_key=5697](http://www4.army.mil/ocpa/read.php?story_id_key=5697) ).
- Bush, George W., "President Delivers State of the Union Address" (Washington, DC: The White House, January 29, 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/200201211septembre.html> ).
- Congressional Research Service Report for Congress, "The U.S. Postal Service Response to the Threat of Bioterrorism Through the Mail" (Washington, DC: Library of Congress, February 11, 2002).
- Department of Defense, National Defense Budget Estimates for FY 2003 (Washington, DC: Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller), 06 March 2002, <http://www.dtic.mil/comptroller/fy2003budget> ).
- Gray, Colin S., Explorations in Strategy (Westport, CT: Praeger Publishers, 1996).
- Kagan, Robert, Of Paradise and Power (New York, NY: Alfred A. Knopf, 2003).
- Lower Manhattan Development Corporation, Design Plan for Freedom Tower (New York, NY: Lower Manhattan Dev. Co., Dec. 2003, [http://www.renewnyc.com/plan\\_des\\_dev/wtc\\_site/new\\_design\\_plans/Freedom\\_Tower](http://www.renewnyc.com/plan_des_dev/wtc_site/new_design_plans/Freedom_Tower) ).
- MilitaryCity.com, "Faces of Valor," (Springfield, VA: The Army Times Publishing Company, March 13, 2004, <http://www.militarycity.com/valor/honor.html> ).
- National Defense University, Joint Pub 1-02 (Washington, DC: National Defense University Press, amended through 01 Sept 2000).
- Powell, Colin L. "A Strategy of Partnerships" Foreign Affairs 83 (January/February 2004), pages 22-34.
- Record, Jeffrey, "Bounding the Global War on Terrorism," Strategic Studies Institute Monographs (Carlisle, PA: U.S. Army War College, December 2003).

Ridge, Tom, Homeland Security Budget in Brief Fiscal Year 2005 (Washington, DC: Department of Homeland Security, February 2004).

Schmid, Randolph E., "Post Office got 20,000 Powder Reports," The Washington Post, March 4, 2004.

Schoomaker, Peter J., Our Army at War: The Way Ahead – Relevant and Ready (Army Strategic Communications Room, Pentagon, Washington, DC: December 11, 2003, <http://www.army.mil/thewayahead/foreword.html> ).

Sun Tzu, L' Art de la Guerre (Oxford, Royaume-Uni: Flammarion, 1972).

United Nations, United Nations Security Council Resolution 1373 (New York, NY: United Nations Security Council, 28 September 2001).

Waltz, Kenneth N., Theory of International Politics (New York: McGraw-Hill, 1979).

Wendt, Alexander, Social Theory of International Politics (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1999).

Weigley, Russell F., The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1973).

The White House, The National Security Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (Washington, DC: The White House, December 2002, <http://www.whitehouse.gov> ).

The White House, The National Security Strategy of the United States of America (Washington, DC: The White House, September 2002, <http://www.whitehouse.gov> ).

The White House, National Strategy for Combating Terrorism (Washington, DC: The White House, February 2003, <http://www.whitehouse.gov> ).

The White House, National Strategy for Homeland Security (Washington, DC: The White House, July 2002, <http://www.whitehouse.gov> ).

## TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION .....	1
2. RENDRE LA CULTURE STRATEGIQUE OPERATIONNELLE .....	2
2. 1. LA CULTURE STRATEGIQUE COMME UNE VARIABLE INTERMEDIAIRE.....	2
2. 2. OBSTACLES A L'ADAPTATION DE LA CULTURE STRATEGIQUE .....	4
2. 2. 1. Pré-limitation des options stratégiques.....	5
2. 2. 2. « Effets de système » - résistance à l'adaptation de la culture stratégique .....	6
3. LA STRATEGIE AMERICAINE DE COMBAT CONTRE LE TERRORISME .....	8
3. 1. LA DEFINITION DE LA MENACE TERRORISTE.....	8
3. 2. UNE REDUCTION DE LA PORTEE ET DE LA CAPACITE – LES ENJEUX DE LA STRATEGIE .....	11
3. 3. LES CARACTERISTIQUES CULTURELLES EVIDENTES A LA «STRATEGIE 4D» .....	12
4. LA TRADITION HISTORIQUE CULTURELLE DE LA GGCT .....	14
5. LES IMPACTS DE LA CULTURE STRATEGIQUE DANS L'APPLICATION DE LA STRATEGIE 4D .....	19
5. 1. ENGAGEMENT TOTAL – DES SOUTIENS REELS MAIS DES RESSOURCES CONTRAINTE.....	19
5. 2. LES RELATIONS D'ETAT-A-ETAT – UNE SOURCE DE PROBLEMES DANS LA DISCRIMINATION DES MENACES.....	22
5. 3. EXTERIORISATION DE LA MENACE – UNE CULTURE MIEUX ADAPTEE FACE A LA MENACE EXTERIEURE QU'A LA MENACE INTERIEURE.....	25
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	30
NOTES.....	33
BIBLIOGRAPHIE .....	35