

**LE BUDGET MILITAIRE AMÉRICAIN :
VERS UNE NOUVELLE COURSE AUX ARMEMENTS ?**

Yves Bélanger
avec la collaboration de Aude-Emmanuelle Fleurant
Université du Québec à Montréal

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le budget du ministère de la Défense des États-Unis a traversé trois grands cycles (voir tableau 1). Le premier, lié à la guerre de Corée, a couvert une période de six années. Le second a atteint son point culminant avec la guerre du Viet Nam et s'est échelonné sur une quinzaine d'années. Le troisième et plus récent cycle est le fruit du dénouement de la guerre froide. Plus long que les précédents, il s'est réparti sur presque deux décennies. On notera que chacun de ces cycles a été suivi, ou précédé, d'une période de relative stabilité ou de progression modérée.

L'effort budgétaire a non seulement fluctué dans le temps, il a également varié en intensité. Des sommets ont évidemment été atteints au cours de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre de Corée. On s'étonnera toutefois de constater que le cycle associé à l'aboutissement de la guerre froide a culminé à un niveau étonnamment élevé. Ce fait illustre sans doute la détermination de l'administration Reagan dans sa lutte contre le communisme, mais il est également tributaire de l'entrée en force de technologies nouvelles et coûteuses.

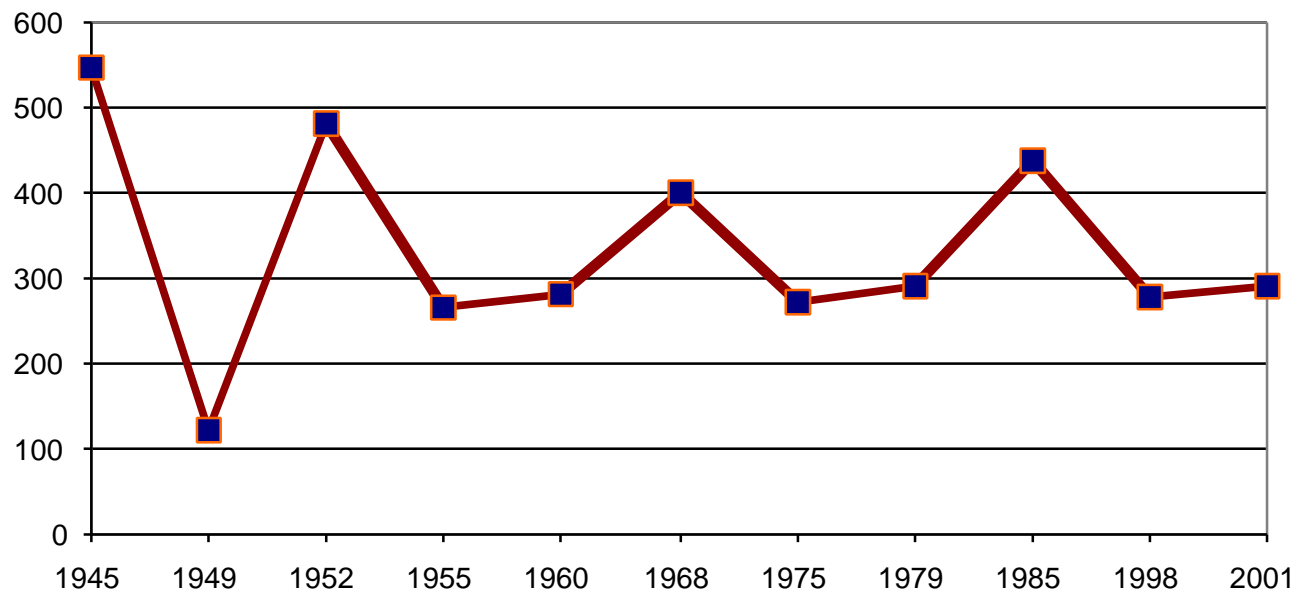
Il semble donc que nous ayons atteint, au cours des années récentes, un nouveau point d'inflexion du cycle budgétaire et nous sommes en droit de nous demander si une nouvelle phase de reprise des dépenses militaires plus soutenue, alimentée par on ne sait trop quelle force, ne serait pas sur le point de se manifester.

L'année 1997 a donné lieu à la publication d'importants rapports qui situent les balises essentielles à la compréhension du processus actuel. Parmi les plus notables, le *Report of the Quadrennial Defense Review* (QDR) développe une vision d'avenir des armées qui s'inscrit dans le prolongement de l'analyse du contexte post-guerre froide défendue par l'institution militaire¹.

À la question « where are we going? », le QDR répond :

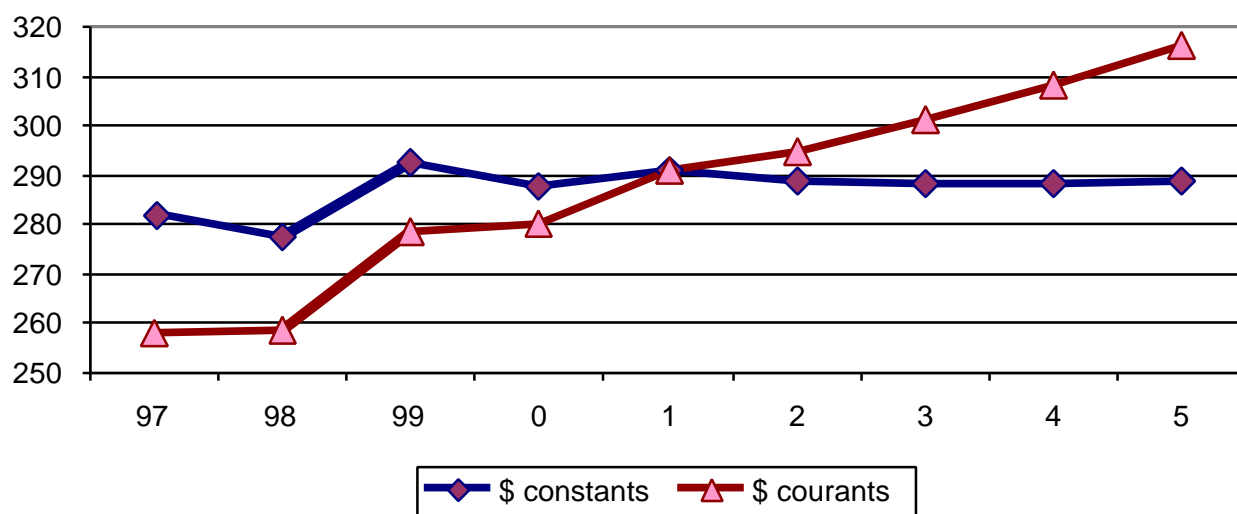
« Building on the President's National Security Strategy, we determine that U.S. defense strategy for the near and long term must continue to shape the strategic environment to advance U.S. interests, maintain the capability to respond to the full spectrum of threats, and prepare now the threats and dangers of tomorrow and beyond ».²

Tableau 1
Les temps forts du cycle budgétaire en défense, États-Unis,
1945-2001, en milliards de dollars constants de 2001



Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Tableau 2
Évolution du budget de la défense des États-Unis,
1997-2005, en milliards de dollars courants et constants (2001)



Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Le document énonce que l'objectif est maintenant de maintenir la supériorité technologique américaine en matière de défense « to dominate in battle »³. Il annonce spécifiquement l'intention de porter le budget d'acquisitions à 60 milliards de dollars pour 2001 - un objectif atteint - en insistant sur le caractère impératif de la modernisation des forces de combat.

Ajoutons que le premier élément identifié dans la dernière livraison du *Annual Industrial Capabilities Report to Congress* pour faire face aux nouvelles menaces est de remplacer les systèmes d'armes agés par des technologies de pointe⁴. La priorité est donc accordée à la recherche et au développement (R-D).

Priorité à la R-D pour préserver l'avance technologique

Pour bien comprendre la trajectoire actuelle des États-Unis, il faut rappeler que, pendant la récente période de compression budgétaire, les coupures se sont réparties de façon très inégale. En fait, la plus forte proportion des coupes nettes a été assumée par deux postes budgétaires soit les acquisitions et la rémunération du personnel. En comparaison, la contribution demandée au chapitre de la R-D a été beaucoup plus limitée que celle qui a été imposée aux acquisitions. Le gouvernement a donc fait le choix de donner priorité à la capacité de conception. L'administration Clinton a d'ailleurs souhaité l'avènement d'une révolution technologique prioritairement dédiée à l'émergence de systèmes de défense à la fois plus performants et moins coûteux⁵. Elle a notamment investi dans les technologies à double application (dual use), lancé des programmes structurants, réformé le système d'achat, etc. Le but était de provoquer un changement de paradigme -- passer d'une vision trop étroitement militaire à une conception du développement capable d'intégrer le savoir-faire civil -- tout en permettant aux États-Unis de préserver son avance technologique et d'exploiter plus efficacement ses formidables ressources⁶. Même la *Defense Conversion Commission*, pourtant chargée de définir un cadre d'intervention centré sur la reconversion, a repris cet objectif à son compte⁷.

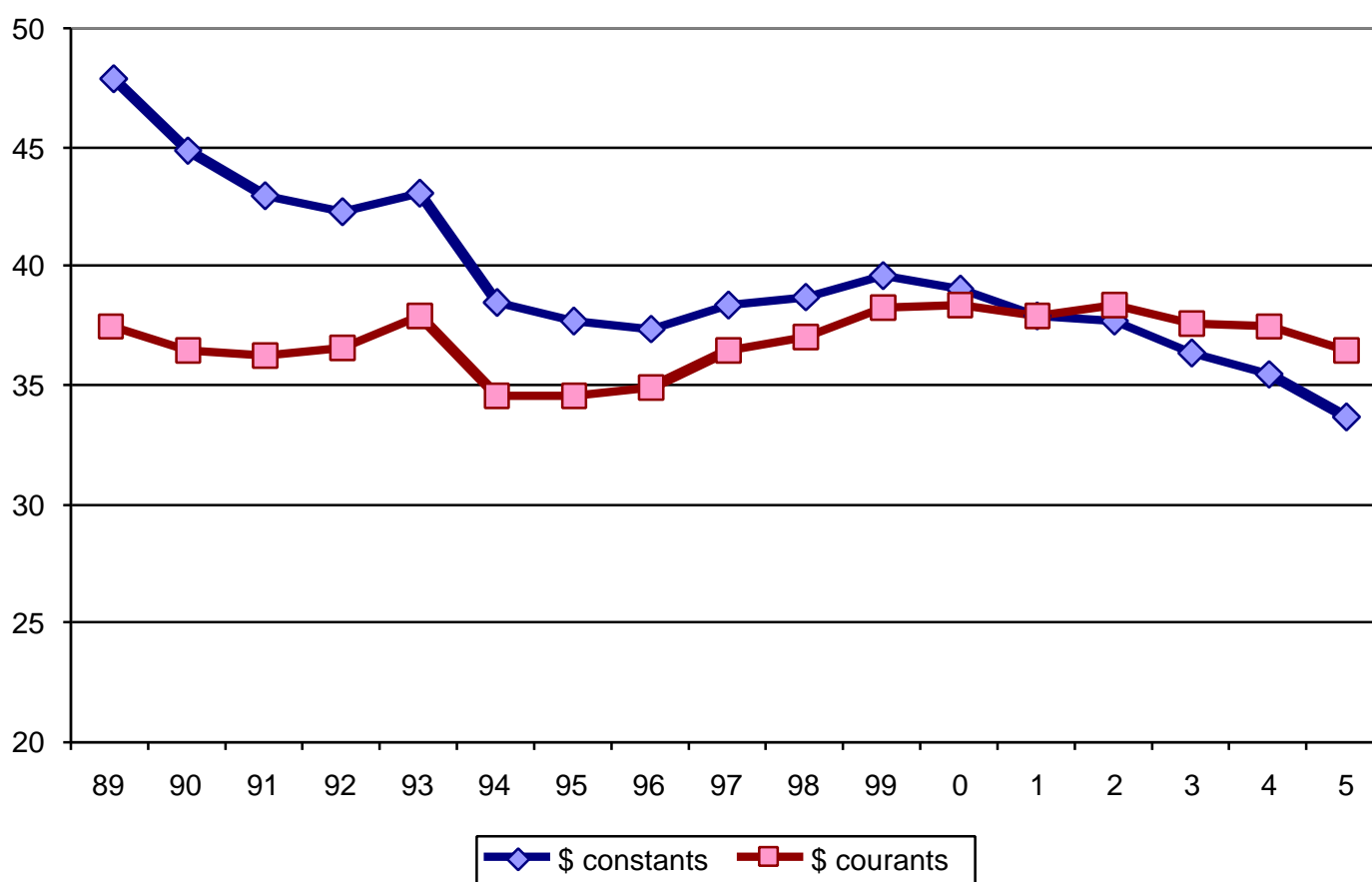
Tableau 3
Évolution des compressions budgétaires par poste,
1985-1998, en pourcentage

Poste	Réduction
Personnel	-30
Entretien et maintenance	-14
Acquisition	-66
R-D	-16
Autres	-59
Global	-37

Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Le gouvernement a donc jugé que le maintien de la capacité militaire américaine passait par la R-D. Un important rapport du Center for Strategic and International Studies (CSIS) proposera de recentrer l'effort technologique vers les besoins futurs de la défense avec l'objectif spécifique de s'assurer que les besoins vitaux de la nation soient satisfaits⁸. À la suite de cette invitation, le gouvernement a adopté une ligne de conduite qui a précisément cherché à stabiliser le budget en R-D. La lecture du tableau 4 montre que cette ligne de conduite a été globalement respectée tout au long de la dernière décennie.

Tableau 4
Évolution du budget de R-D militaire américain, 1989-2005,
en milliards de dollars courants et constants (2001)

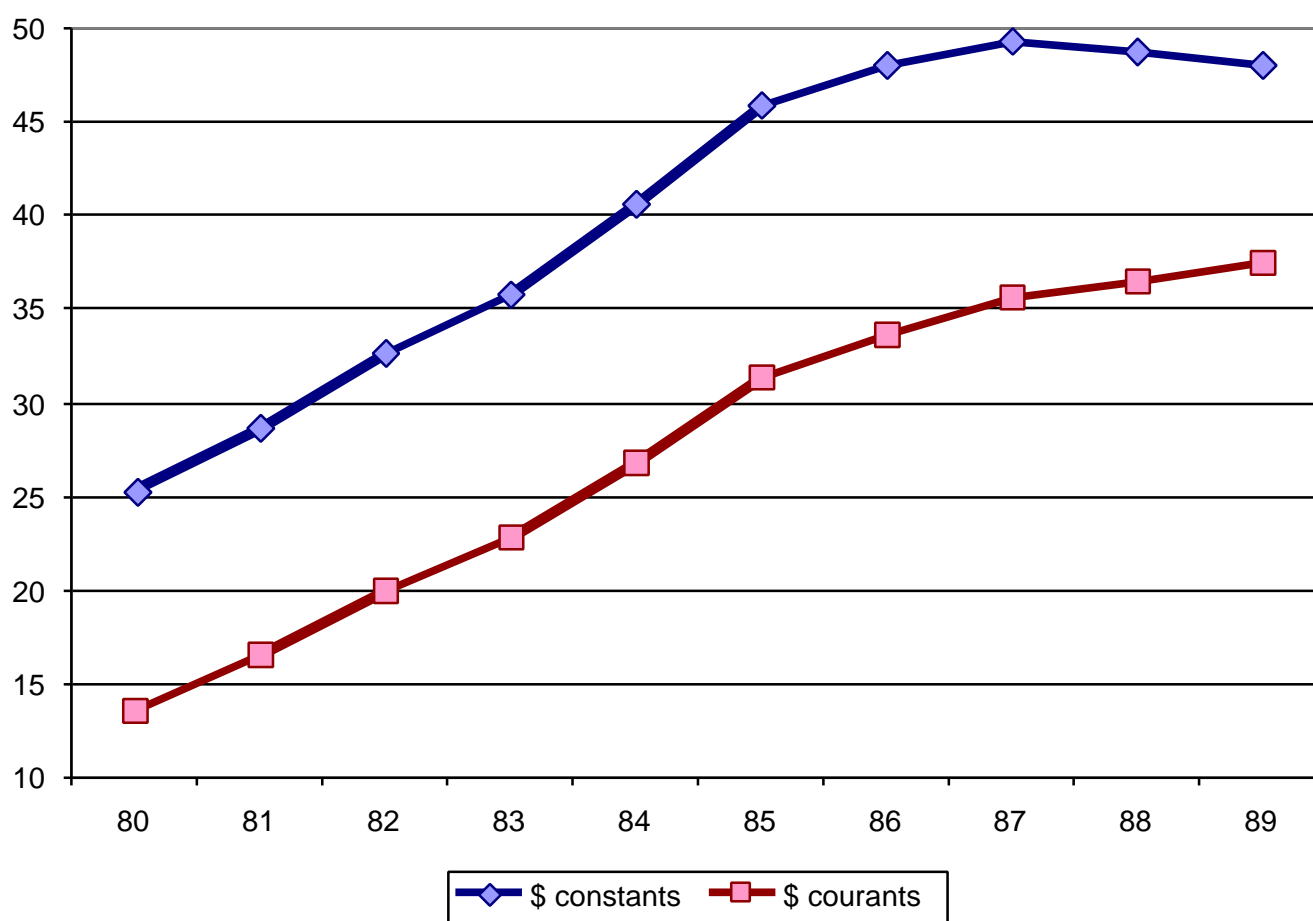


Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Le résultat net de ce processus a fait en sorte qu'en plus de disposer des moyens de travailler à la mise en forme d'une nouvelle génération d'armements, les artisans du renouveau en R-D de défense ont amélioré performance et productivité. Le stade de sa mise en production est maintenant arrivé et explique pour l'essentiel la reprise que nous allons maintenant constater dans le budget d'acquisition.

Ajoutons que, selon les prévisions actuelles, au cours des cinq années à venir, le pouvoir d'achat des centres de R-D privés et publics devrait décliner légèrement. Si nous étions confrontés à une véritable course aux armements, il en irait certainement autrement. Pour permettre de mieux visualiser la situation (en comparaison avec le tableau 4), nous présentons au tableau 5 le tracé des budgets de R-D au cours de la décennie 1980, alors que sévissait un véritable phénomène de course aux armements. Le contraste est frappant.

Tableau 5
Évolution du budget de R-D militaire américain, 1980-1989,
en milliards de dollars courants et constants (2001)

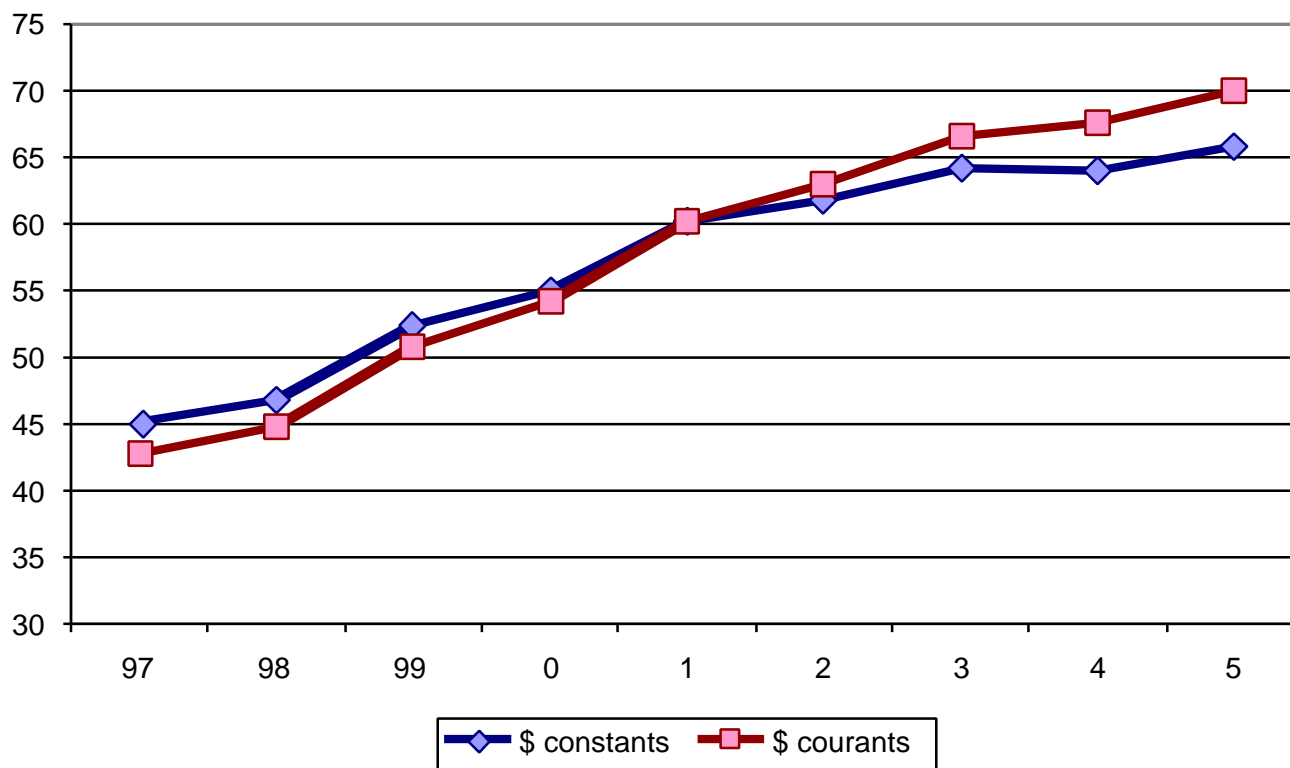


Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Le budget consacré aux acquisitions annonce l'entrée en production d'une nouvelle génération d'armements

L'analyse des séries statistiques relatives aux acquisitions révèle un portrait d'une toute autre nature. Le profil des courbes du tableau 6 montre que les États-Unis procèdent actuellement, selon toute vraisemblance, au renouvellement de segments importants de leurs équipements. Une analyse fine des programmes permet de constater que ce renouvellement concerne précisément les technologies mises au point ou développées pendant la période qui a suivi la fin de la guerre froide et implique des armements de nouvelle génération dont il est possible d'identifier quelques caractéristiques de base. Ces équipements présentent un niveau de furtivité et de rapidité amélioré, offrent une précision de tir nettement supérieure, disposent à cette fin de systèmes de guidage plus performants, s'appuient sur des équipements de détection et de communication sophistiqués, etc. Il s'agit également d'équipements mieux adaptés à la nouvelle philosophie de défense énoncée précédemment.

Tableau 6
Le budget de défense des États-Unis affecté aux acquisitions,
1997-2005, en milliards de dollars courants et constants (de 2001)



Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

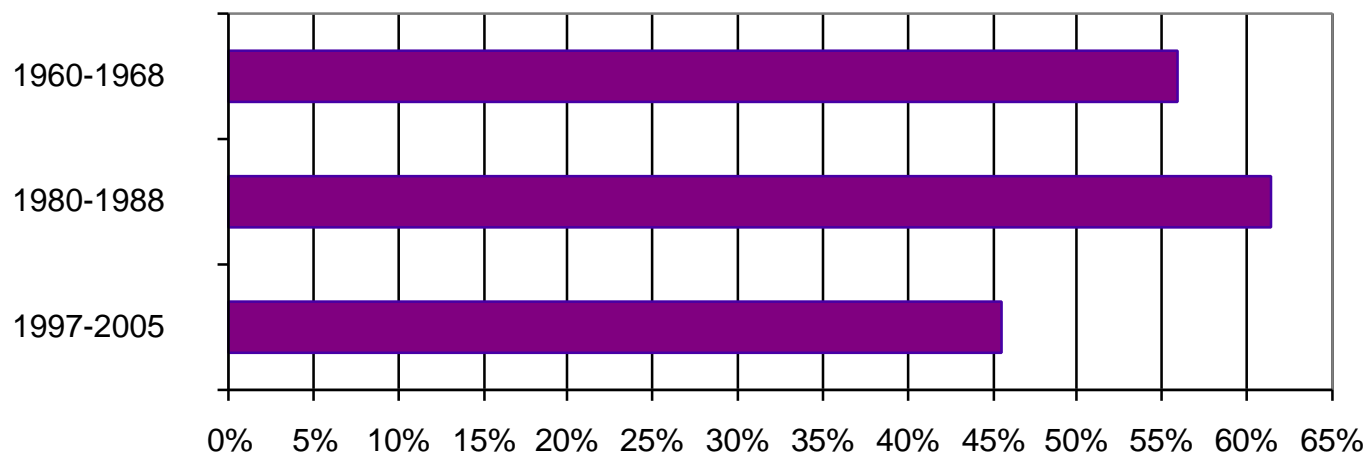
Que les États-Unis reprennent leurs achats en équipements n'a rien d'étonnant dans la mesure où une revue des 40 dernières années montre que les grands cycles de renouvellement des technologies surviennent à chaque 10 - 15 ans et que le dernier en date remonte à 1988. On notera que, pour l'instant, l'ampleur du présent cycle d'achats semble moins importante (voir tableau 9), ce qui peut être la résultante de plusieurs phénomènes. Parmi les éléments à étudier de plus près figurent l'impact des réformes des années 1990 et les efforts en matière de regroupement d'achats. Il faut en outre souligner que le processus actuel, n'ayant pas de véritable conflit pour se justifier, demeure moins appuyé sur le plan politique. À cet égard, la défense américaine cherche avec acharnement à mettre en relief le côté démoniaque de plusieurs pays parias comme l'Irak et la Corée du Nord. Avant de tirer une quelconque conclusion sur le succès de cette campagne, il faudra attendre les réactions au nouveau *Quadrennial Defense Report* dont la publication est planifiée pour 2001. Si l'administration marque des points, il est probable que le rythme des dépenses va s'accélérer et s'intensifier.

Tableau 7
Quelques systèmes d'armes majeurs ayant
atteint récemment le stade de la production,
dépenses en milliards de dollars courants pour la période 1999-2001

Programme	Service	Dépenses 1999-2001	Maîtres d'oeuvre
Ballistic Missile Defense	Conjoint	13,9	N.D.
Avion C-17	Air	9,8	Boeing
Destroyers Aegis DDG-51	Mer	9,3	Bath et Ingals
Chasseur F-18 E/F	Mer	9,2	Boeing
Theatre Missile Defense	Conjoint	8,8	N.D.
Chasseur F-22	Air	8,5	Lockheed-Martin et Boeing
Porte-avions CVN-77	Marine	5,7	Newport News
Sous-marin d'attaque NSSN	Mer	5,4	Newport News
National Missile Defense	Conjoint	4,5	N.D.
Avion V-22	Conjoint	4,1	Bell Textron
Transport amphibie LPD-17	Mer	3,7	Avondale
Chasseur Joint Strike Fighter	Conjoint	2,3	Lockheed-Martin et Boeing
Hélicoptère Apache	Terre	2,2	Boeing, Lockheed-Martin et Northrop-Grumman
Space Base Infrared System	Air	1,5	Lockheed-Martin
Hélicoptère Comanche	Terre	1,4	Sikorsky et Boeing
Sous-marin Trident II	Mer	1,4	Lockheed-Martin
Evolved Expandable Launch Vehicle	Air	1,3	Boeing et Lockheed-Martin
Medium Tactical Vehicle	Terre	1,2	Stewart & Stevenson
MILSTAR	Air	1,1	Lockheed-Martin
Missile Javelin	Terre	1,1	Raytheon et Lockheed-Martin

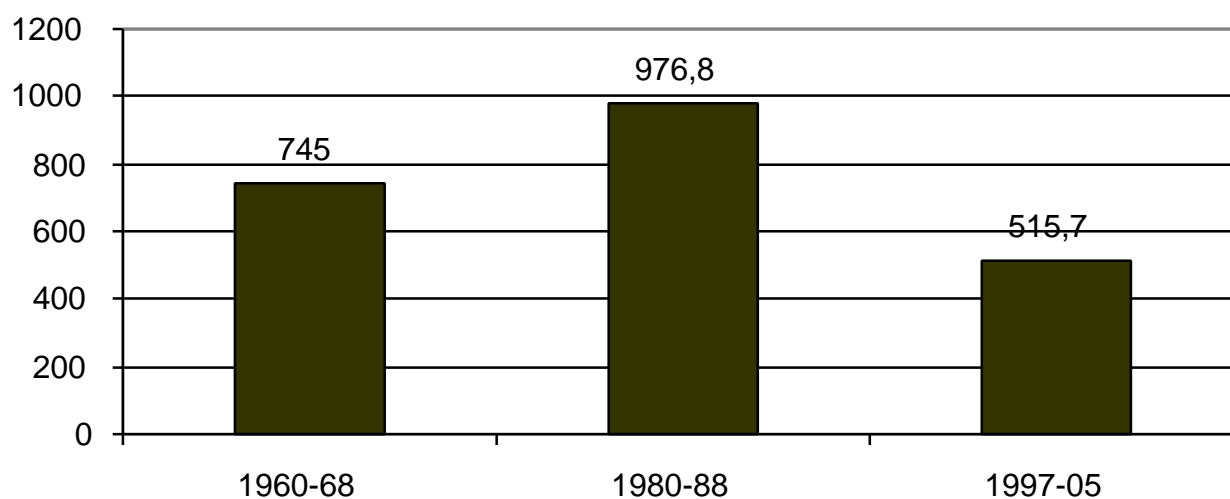
Source : Department of Defense , *Program Acquisition Cost by Weapon System*, Washington, février 2000.

Tableau 8
Les phases de croissance des dépenses en acquisitions franchies depuis 1960, États-Unis, pourcentage de la progression en dollars constants de 2001



Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Tableau 9
Les phases de croissance des dépenses en acquisitions franchies depuis 1960, États-Unis, en dollars constants de 2001



Source : Office of Under Secretary of Defense, *National Defense Budget 2001*, Washington, 2000.

Conclusion

Reposons donc la question : Entrons nous dans une nouvelle course aux armements ?

Comme nous avons pu le constater, les principaux indicateurs budgétaires ne pointent pas tous dans la même direction, ce qui nous incite à penser que nous traversons actuellement une phase de transition dont le point de chute demeure incertain. Dans l'optique où la période de croissance économique se prolongerait et que l'Amérique retomberait sous l'influence de ses vieux démons isolationnistes, il est possible que prenne forme une nouvelle course aux armements. Mais on ne peut, non plus, écarter un autre scénario alimenté par la logique d'un système soutenu par la course technologique. À de nombreuses reprises au fil des derniers mois, le Secrétaire à la Défense a insisté sur la nécessité du maintien d'un niveau de préparation des États-Unis apte à lui permettre d'assumer ses responsabilités internationales tout en minimisant les risques pour les soldats américains⁹. Or, il est de notoriété publique que les corps militaires américains sont à la fois mal préparés et mal outillés pour affronter ce qu'on associe volontiers aux nouvelles menaces issues de la fin de la guerre froide comme le terrorisme et les conflits locaux à incidence internationale.

Par contre, il faut reconnaître qu'une course commerciale alimentée en grande partie par le processus de renouvellement des équipements est bel et bien en marche et il y a sans doute lieu d'en être préoccupé car les moyens technologiques, industriels et financiers disponibles pour la soutenir sont immenses. En l'absence d'une collaboration transatlantique structurelle, cette course pourrait prendre la forme d'une compétition ouverte entre les complexes militaires industriels européen et américain. La seule guerre ici en vue est de nature commerciale, ce qui ne la rend ni moins complexe, ni moins inquiétante qu'une autre forme de conflit. Étant conscient de la chose, le ministère de la Défense tente actuellement d'éviter les confrontations directes en prêchant notamment pour une plus grande réciprocité dans l'accès aux marchés¹⁰. Il faudra attendre de voir son attitude, comme celle des autres composantes de l'administration, à l'endroit des efforts déployés notamment par EADS et Thomson en vue de se donner des assises solides en Amérique avant de pouvoir juger la sincérité du geste. Pour l'instant les signaux demeurent confus.

¹ Tel que l'a résumé le général Collin Powell dans le *Base Force Plan* soumis à l'administration Bush après la guerre du Golfe. Il est peut-être utile de rappeler qu'au moment où ces lignes sont écrites, le fils Bush s'apprête à ravir la présidence aux démocrates et que M. Powell est pressenti pour occuper un poste clé de son nouveau cabinet.

² « The Secretary Message », dans DOD, *Quadrennial Defense Report*, Washington, 1997, p.2.

³ Pour y associer un contenu tangible, voir DOD, Chairman of the Joint Chiefs of Staff for Military Operations of the Future, *Joint Vision 2010*, Washington, 1997.

⁴ Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Industrial Policy), *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, février 2000, p.6.

⁵ Voir « Technology : the Engine of Economic Growth », cité dans S. Kindel, « Of Swords and Plowshares, How the Administration Ought to Refocus Federal Research Spendings », *Research and Development*, 19 janvier 1993, p.36

⁶ Rappelons à cet égard que le pays est à l'origine de 60% des dépenses en R-D de défense de la planète.

⁷ Defense Conversion Commission, *Adjusting to the Drawdown*, Washington, décembre 1992.

⁸ H.J. Brown et al., *Critical Issues in Defense Conversion, A Consensus Report of the CSIS Senior Group on Defense Conversion*, Washington, CSIS, 1994.

⁹ Voir un communiqué du DOD du 7 février 2000 intitulé *Department of Defense Budget for FY 2001*.

¹⁰ Office of the Deputy Under Secretary of Defense (Industrial Policy), *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, février 2000, p.18.