

Revue Interventions économiques

42 (2011)

Actualité de John Commons

Yves Bélanger et Aude Fleurant

Les dépenses militaires : la fin des cycles ?

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Yves Bélanger et Aude Fleurant, « Les dépenses militaires : la fin des cycles ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 42 | 2011, mis en ligne le 23 février 2011. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1206>
DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Télé-université, UQAM

<http://interventionseconomiques.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://interventionseconomiques.revues.org/1206>

Document généré automatiquement le 24 février 2011.

© Tous droits réservés

Yves Bélanger et Aude Fleurant

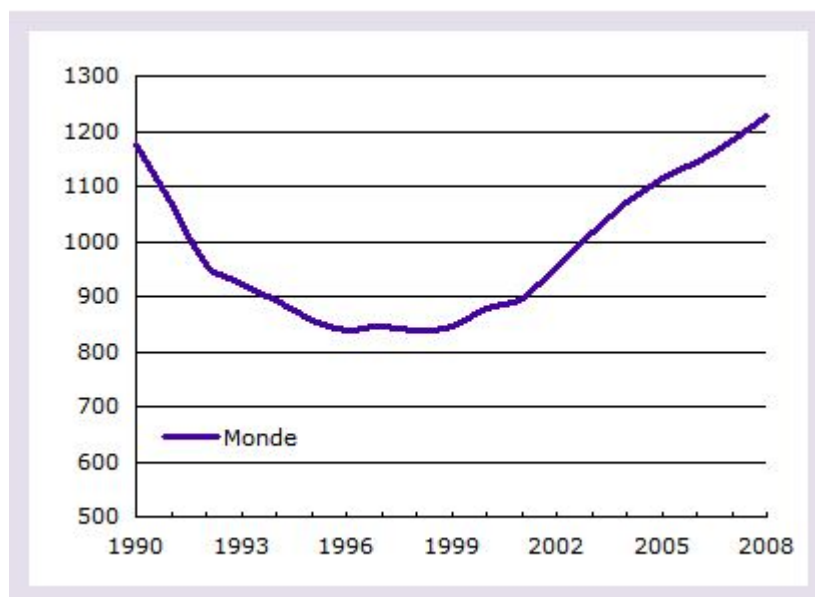
Les dépenses militaires : la fin des cycles ?

- 1 La question de l'influence des dépenses militaires sur le cycle économique a fait couler beaucoup d'encre au fil des années et nombreux sont ceux qui ont estimé que l'injection de ressources dans le champ de la défense pouvait alimenter positivement le fonctionnement du marché, surtout en période de guerre et de sous-emploi¹. Autrefois partisan de cette thèse, John K. Galbraith concluait vers la fin de sa vie qu'il en allait tout autrement et, qu'au contraire, la production militaire était le fait de firmes faisant obstacle à l'action régulatrice et fraudant littéralement le système en servant des intérêts particuliers². Galbraith venait de faire sienne la théorie du complexe militaro industriel comme force manipulatrice des États et obstacle au développement des sociétés. Il faut dire que plusieurs chercheurs, comme lui, ont critiqué l'incidence positive des dépenses militaires au cours des années 1960-1990³.
- 2 On s'est également intéressé à l'impact des dépenses militaires sur l'influence des nations dominantes. On se souviendra des travaux de Paul Kennedy concluant que les dépenses militaires des États hégémoniques finissent par saper leur influence économique⁴. Cette thèse a été beaucoup critiquée entre autres pour les parallèles établis entre des sociétés dispersées sur plusieurs millénaires. L'incidence des phénomènes de court terme est apparue beaucoup plus déterminante aux yeux de plusieurs, notamment en regard du coût des guerres, des politiques étrangères, de la capacité de mobilisation au plan économique ou du mode de gouvernance des États⁵. Il faut bien reconnaître que, pour paraphraser Jacques Fontanel, l'économie de l'armement n'a de sens qu'au regard des menaces militaires et que l'évolution « des dépenses militaires des ennemis potentiels est un facteur explicatif de la course aux armements »⁶.
- 3 Cette relation entre dépenses militaires et performance économique avait plus d'importance il y a 30 ou 40 ans lorsque les budgets de la défense captaient une portion significative du PIB (8 à 10 %) et constituaient souvent la principale dépense des gouvernements. Cela est peut-être moins pertinent aujourd'hui alors que les dépenses militaires se situent plus rarement au-dessus de la barre du 5 % du PIB. Aux États-Unis par exemple, aujourd'hui arsenal du monde, elles totalisent 4 % du PIB⁷. La Chine que plusieurs voient comme la puissance militaire montante y consacre moins de 2 % de sa valeur de production nationale. L'impact des dépenses militaires sur l'économie globale est sans doute encore une réalité, mais leur capacité à en bouleverser la trajectoire n'est certainement plus ce qu'elle était.
- 4 Par contre il n'est pas rare de voir un pays ponctionner son budget de la défense en vue de contribuer à la solution de problèmes économiques. C'est souvent là que campe aujourd'hui la problématique du « Guns and Butter » ou du beurre et des canons⁸. D'ailleurs les analystes sont nombreux à annoncer ces jours-ci une diminution des dépenses militaires (aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en France...) en vue de soulager un déficit gouvernemental record⁹. Mais même dans ces analyses il y a rarement concordance entre ce qui se passe dans l'économie et la ligne suivie en défense¹⁰.
- 5 Pour nombre de chercheurs l'économie de défense fonctionne selon sa propre logique et son propre cycle¹¹. Chaque année diverses publications diffusent des chiffres qui semblent bien démontrer que les dépenses mondiales en défense traversent tantôt de longues phases de croissance, tantôt de longues périodes de décroissance. La plus célèbre de ces publications est sans doute l'annuaire du *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*¹². Renaud Bellais rappelais récemment la dynamique du cycle en défense et affirmait que les entreprises militaires échappent aux difficultés économiques actuelles parce qu'elles bénéficient « de

cycles longs de production » qui s'inscrivent dans une logique autonome des dépenses publiques¹³. Le phénomène semble sans appel et c'est ce caractère apparemment inéluctable qui nous amène à analyser le sujet d'un peu plus près, question d'en saisir la logique et la dynamique. D'autres analystes, généralement européens¹⁴, ont étudié le sujet avant nous mais leur voix s'est un peu perdue dans le bruit assourdissant des grandes études américaines.

- 6 Premier constat, on observe une relation généralement directe entre l'allocation de fonds aux forces de défense et les conflits d'envergure. Les guerres en Irak et en Afghanistan semblent avoir eu cet effet. Le graphique 1 montre qu'entre 2001 (moment du déclenchement de la guerre contre la terreur) et 2008 les dépenses mondiales se sont accrues de 36 % en dollars constants alors qu'au cours des années 1990 elles avaient chuté de 28 %. En reculant plus loin dans le temps on constaterait l'existence de mouvements à la hausse pendant la guerre du Vietnam, la guerre de Corée et aussi, bien entendu, pendant les deux grands conflits mondiaux qui ont ponctué le XXI^{ème} siècle. Mais en analysant le sujet d'un peu plus près on découvrirait aussi que ce sont surtout les crises et l'insécurité qui en a résulté qui ont alimenté ce cycle. En effet la guerre de Corée n'explique pas la hausse des investissements en défense de la fin des années 1950 et du début des années 1960, pas plus que la guerre du Vietnam ne permet de comprendre le réinvestissement massif de la première moitié des années 1980. La rhétorique anti-soviétique de ces périodes propose une interprétation plus éclairante.

Graphique 1 : Évolution des dépenses militaires mondiales, 1990-2008, en milliards de dollars US de 2008

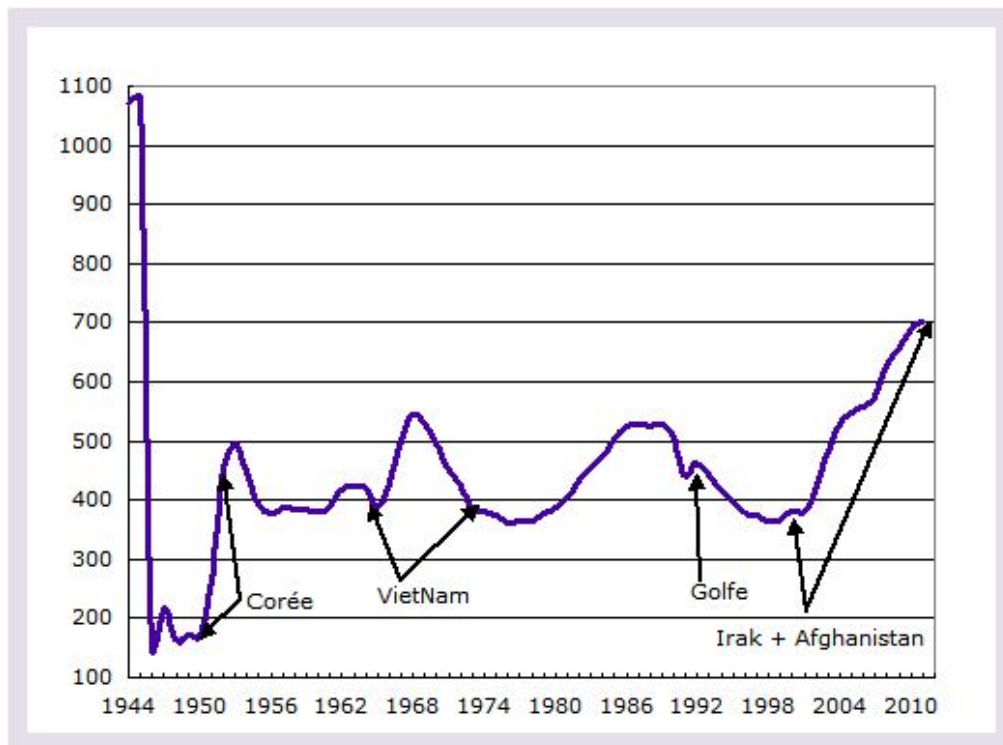


Sources : SIPRI Yearbooks

- 7 En isolant les dépenses effectuées sur différents continents (cf. graphique 3), on constate que le profil budgétaire des trois principales sources d'alimentation du marché mondial (88 % des dépenses militaires en 2008) que sont l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie est fort différent. Alors que le tracé nord-américain semble correspondre à l'évolution du marché mondial, il en va tout autrement en Europe et en Asie. En fait, il apparaît qu'une fois sortie de la logique de guerre froide, l'Europe a plutôt stabilisé ses dépenses. En Asie la croissance semble avoir été continue. Elle se serait même légèrement accélérée depuis le début des années 2000. Les fluctuations internationales seraient donc essentiellement le fait de l'Amérique du Nord, un constat qui n'a rien d'étonnant étant donné que la superpuissance américaine est à l'origine, bon an mal an, de 40 % à 50 % des dépenses militaires planétaires et que son industrie de défense alimente près des 2/3 du marché mondial.

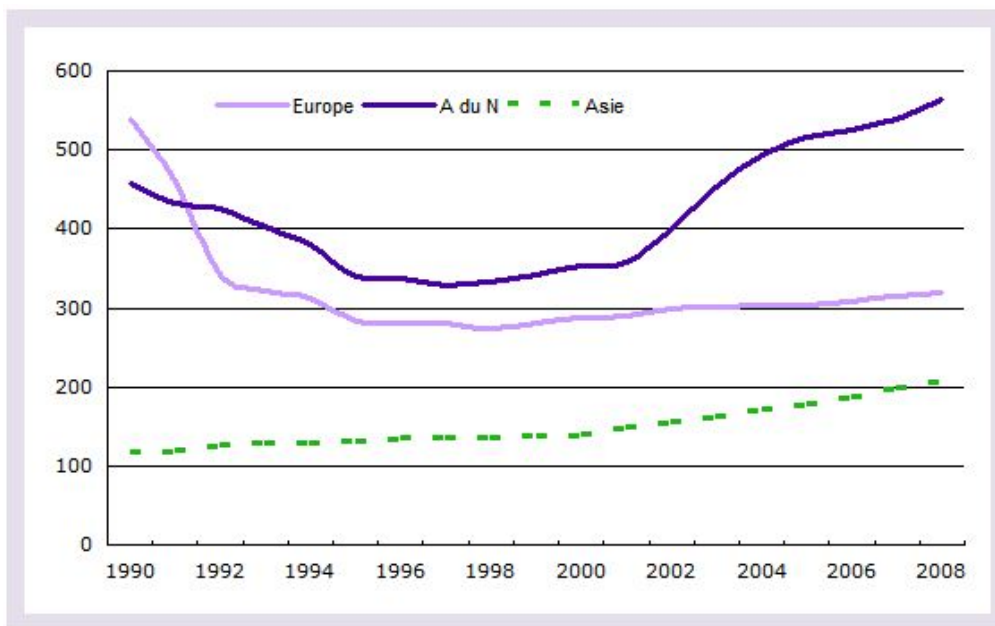
- 8 Précisons sur le champ que les variations budgétaires dont il est ici question ne sont pas la résultante d'un phénomène exclusif aux États-Unis (voir graphique 2). Le Canada en est partie prenante depuis trente ans déjà. Son économie de défense ne correspond qu'à trois pour cent de celle des États-Unis et son impact sur le marché mondial est évidemment beaucoup plus limité, mais ce pays contribue néanmoins à donner une dimension quasi continentale¹⁵ aux fluctuations budgétaires en défense. Il s'agirait donc d'un phénomène nord-américain même si c'est d'abord et avant tout l'impulsion états-unienne qui donne à l'économie de défense mondiale le profil qu'on lui connaît (voir graphique 4)¹⁶.
- 9 Mais sommes-nous pour autant devant un cycle périodique où s'agit-il d'un phénomène limité dans le temps ? L'analyse de l'évolution des dépenses américaines (graphique 2) permet de constater que l'écart entre le premier sommet de 1945 et le suivant (1953) est de 8 ans, que celui du deuxième (1969) est de 16 ans, du troisième (1987) de 18 ans et finalement il semble bien que le plus récent atteindra 24 ans. À moins de faire des exceptions et d'établir ou de déterminer une marge d'erreur plutôt généreuse entre les sommets de la courbe, il faut reconnaître qu'il ne s'agit pas d'un cycle très régulier, mais plutôt d'une fluctuation dont il reste à déterminer le profil.

Graphique 2 : Fluctuation des dépenses en défense aux États-Unis, 1945-2011, en milliards de dollars constants de 2010



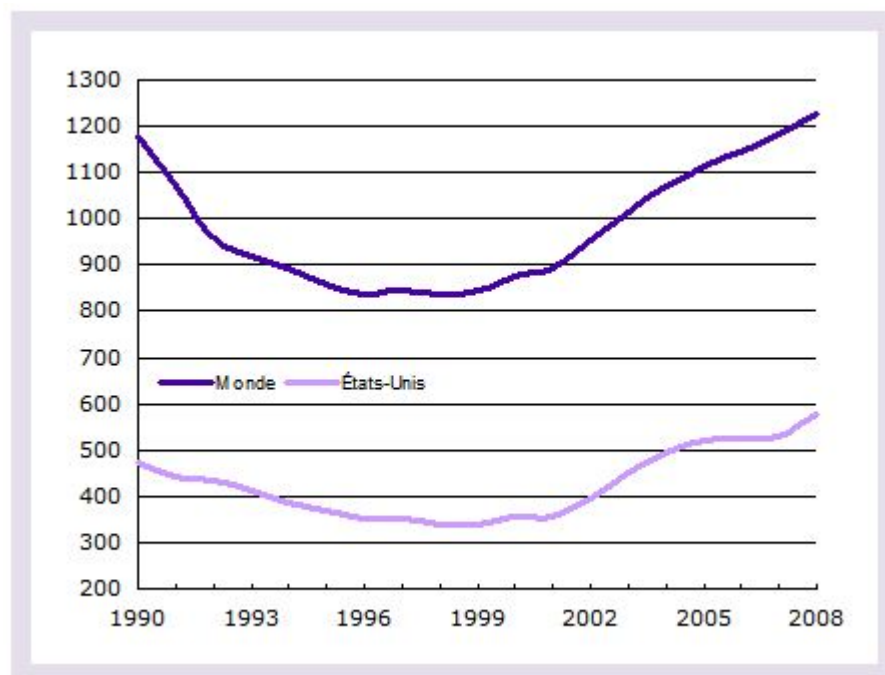
Sources : DoD, *Budgets*.

Graphique 3 : Évolution des dépenses militaires sur trois continents, 1990-2008, en milliards de dollars US constants de 2008



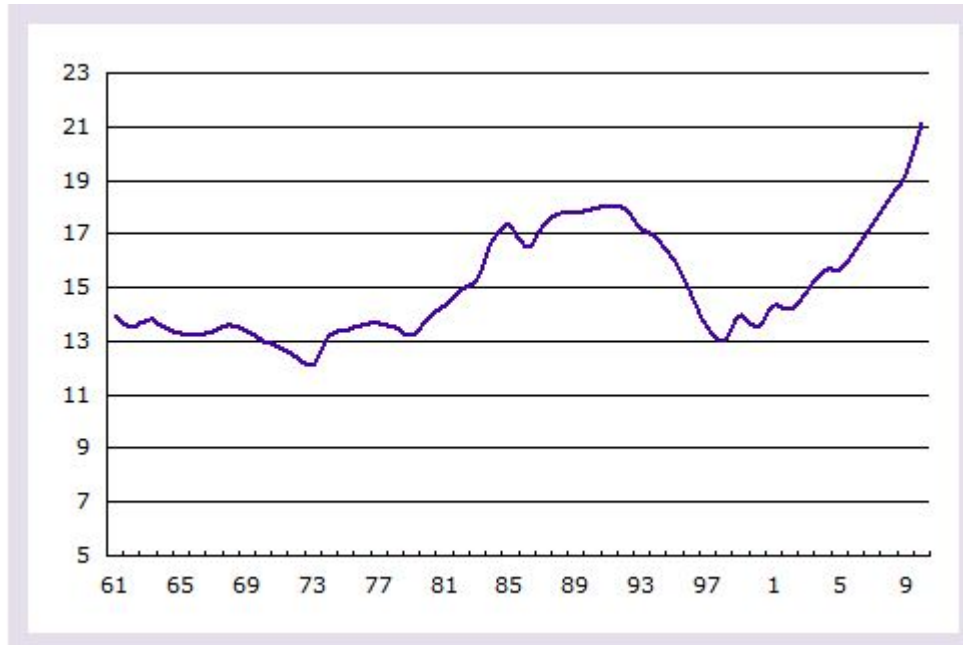
Sources : SIPRI Yearbooks.

Graphique 4 : Évolution synchronique des dépenses militaires américaines et mondiales, 1990-2008, en milliards de dollars US constants de 2008



Sources : SIPRI Yearbooks

Graphique 5 : Évolution du budget canadien de la défense, 1961-2010, en milliards de dollars CA constants de 2008



Sources : *Comptes publics, Budgets et annonces gouvernementales.*

- 10 Ces années-ci, les États-Unis et le Canada semblent être sur le point de compléter leur plus forte période de croissance en matière de dépenses militaires depuis la Seconde Guerre mondiale. Le récent cycle mis en route à la fin de la guerre froide aura donné lieu à une période de décroissance entre 1989 et 1997, à une reprise lente entre 1997 et 2001 et à une phase de progression plus consistante entre 2001 et 2010. Le présent texte vise à mieux comprendre la dynamique de ce cycle dans l'optique d'identifier les phénomènes qui l'ont alimenté et les transformations qui l'ont caractérisé.
- 11 Notre intention est de démontrer que le phénomène n'est pas mécanique. Depuis la fin de la guerre froide il s'inscrit dans une dynamique complexe. Pour l'amorcer, il aura fallu la convergence de plusieurs éléments incluant un facteur déclencheur, la présence d'une volonté politique de l'exploiter, la disponibilité de nouvelles technologies et un état de préparation adéquat de la base industrielle de défense. S'agit-il de dénominateurs communs à toutes les phases de fluctuation observées depuis 60 ans ? Ici la prudence s'impose mais nous estimons néanmoins que le cheminement suivi après la fin de la guerre froide mérite toute notre attention car on pourrait y trouver plusieurs éléments susceptibles de nous permettre de mieux prédire l'avenir, un sujet que nous aborderons dans la dernière partie du texte.

Les années 1990 et la dynamique post-guerre froide : le déclin

- 12 Les années 1990 ont été le théâtre de plusieurs phénomènes ayant contribué à redéfinir la trajectoire de l'économie de défense nord-américaine. Cette décennie a engendré un processus de transition intense qui a remodelé le marché de défense et l'appareil militaro-industriel qui le soutient.

La disparition du « peer competitor »

- 13 À la fin de la guerre froide la pertinence des grands principes directeurs (endiguement, dissuasion et équilibre des forces) sur lesquels la défense des États-Unis s'est articulée pendant quarante ans, s'est fragilisée alors que la Russie amorçait une transition vers l'économie

de marché et le libéralisme. En l'espace de quelques mois, le monde s'est ainsi retrouvé dans un environnement en pleine effervescence marqué par de nombreuses crises¹⁷ et au sein duquel les menaces semblaient indéfinissables. Ce contexte fluide a provoqué une réaction de grande prudence de la part de la Maison-Blanche et du Pentagone, une approche qui ressort distinctement dans les documents officiels publiés entre 1989 et 1991¹⁸. En dépeignant un monde où l'éventail des risques pour la sécurité nationale est vaste et varié, la *National Security Strategy* (NSS) de 1991 conduit à un élargissement des missions confiées aux forces armées américaines. Dans la foulée de la guerre du Golfe, le point focal de l'attention y est incarné par la notion de conflit régional majeur conventionnel.

14 Cette lecture de l'environnement géostratégique empreinte de pessimisme ne soustrait toutefois pas l'administration à la nécessité d'ajuster le colossal dispositif de défense hérité de la confrontation Est-Ouest. En effet, il devient difficile de justifier le maintien de forces militaires de cette envergure au regard des transformations à l'œuvre en Europe et face à une opinion publique qui réclame les dividendes de la paix.

15 L'administration de George Bush père opte ainsi pour un ajustement mesuré de la taille des forces armées (réduction de 25 %)¹⁹ et une diminution relativement pondérée (-10 %) des crédits alloués au ministère de la Défense (Department of Defense - DoD). La démarche proposée vise d'abord et avant tout à réduire l'éventail des capacités dont les forces militaires disposent, notamment celles qui sont déployées en Europe. Elle insiste toutefois sur la nécessité d'être en mesure de reconstituer celles qui sont visées par les compressions si la situation l'exige. Cette approche freine, de facto, le processus de restructuration en lui imposant des limites au moment même où il démarre.

16 De son côté, le Canada fait partie de ces pays qui n'ont pas vu venir les bouleversements de 1989. En effet, au moment où se produit l'ouverture à l'Est, le gouvernement canadien vient à peine de s'engager dans la mise en œuvre de la politique de défense la plus militariste et antisoviétique de son histoire²⁰. Née dans la controverse, cette politique propose une ligne de conduite très proche de celle de l'administration américaine de Ronald Reagan. Le gouvernement conservateur de Brian Mulroney souhaite d'ailleurs intensifier sa collaboration avec le gouvernement des États-Unis. Sa nouvelle politique deviendra rapidement un sujet d'embarras, notamment à cause du caractère déphasé de son analyse et de ses projets d'acquisition d'armements devenus difficiles à justifier.

17 Ce n'est qu'après sa participation à la guerre du Golfe de 1991 qu'Ottawa prend acte des bouleversements survenus sur la scène internationale et s'engage dans un processus de révision de sa politique de défense²¹. Il en résulte un nouvel énoncé politique²² plutôt timide invitant le pays à faire une pause dans sa politique de réarmement, à fermer ses bases européennes et à miser sur une démarche sécuritaire moins exclusivement tournée vers les États-Unis.

18 L'administration républicaine à Washington et le gouvernement conservateur à Ottawa, qui n'étaient en rien préparés pour un tel bouleversement, ont donc pris acte du changement de cap rendu possible à la suite de l'effondrement de l'URSS et amorcé une réflexion politique ouvrant la porte à une révision de la stratégie à long terme de leur gouvernement respectif. Le processus de croissance du budget de la défense s'interrompra dans les deux pays pour initier un mouvement baissier aux États-Unis et provoquer un plafonnement des dépenses au Canada.

Le passage à un nouveau plan économique, industriel et technologique

19 En 1993 les républicains de George Bush perdent la Maison Blanche au profit des démocrates. Pendant la campagne présidentielle, on observe un certain effacement du dossier de la défense, qui cède l'avant-scène à l'enjeu de la croissance économique alors que le pays est aux prises avec une récession. Bill Clinton met à profit le recentrage palpable de l'intérêt de l'électorat sur ce sujet en promouvant un ordre du jour essentiellement axé sur la revitalisation de l'économie

américaine et sur la dynamisation de l'emploi, des thèmes qui conditionneront en bonne partie la politique de son premier mandat.

20 Cette mise au second plan du dossier de la défense ne signifie toutefois pas que les démocrates n'ont pas de projets pour le Pentagone. Au contraire, ceux-ci sont ambitieux : (1) faire passer le DoD et les forces américaines dans l'ère post-guerre froide en les dotant d'une politique de défense renouvelée ; (2) réduire les dépenses militaires ; (3) rationaliser le lourd appareil militaro-industriel ; (4) promouvoir un programme de reconversion pour les entreprises et les infrastructures (bases militaires) touchées par les compressions et (5) accroître la synergie entre les bases industrielles militaires et civiles par le biais de la promotion de technologies à double-application (dual-use).

21 Le coup d'envoi de ce vaste ordre du jour est donné par la Revue de « bas en haut » (*Bottom-Up Review* ou BUR) dont l'objectif déclaré est de restructurer l'appareil militaire américain en fonction d'une identification plus réaliste des dangers auxquels les États-Unis font face²³. La BUR constitue le premier document à formuler de manière explicite la nécessité, pour les États-Unis, d'être apte à faire face à deux guerres régionales conventionnelles quasi simultanées sans l'aide des alliés. Le document ouvre la voie à un processus de restructuration moins timide que celui déclenché par les républicains, mais son scénario reconduit plus ou moins explicitement l'impératif de supériorité technologique qui était un des fondements du plan mis de l'avant pendant les années 1980.

22 La stratégie nationale de sécurité (NSS)²⁴ publiée en 1995 tente de fonder le processus de restructuration décrit dans la BUR sur une politique qui cherche à solidifier l'arrimage entre les volets économique et militaire de la sécurité du pays. La NSS fait ainsi de la vitalité économique des États-Unis et de sa compétitivité sur les marchés mondiaux un enjeu central de sa sécurité nationale. Du point de vue de l'administration, l'intérêt de cette approche est de deux grands ordres : premièrement, justifier les importantes compressions prévues dans le budget du DoD (le double de celles planifiées par l'équipe précédente) en les inscrivant dans le cadre plus large de la sécurité nationale ; deuxièmement, fournir un argumentaire en soutien à la stratégie de consolidation de la base industrielle de défense (BID). Très contestée, la démarche proposée par Clinton ne chemine pas vers un consensus qui aurait permis de mener à terme l'ambitieux projet. De surcroît, la perte de la majorité du parti présidentiel au Congrès à l'élection législative de 1994 vient jeter du sable dans l'engrenage du processus de réforme.

23 Les congressistes, peu convaincus par l'ensemble du programme de l'exécutif, en questionnent à la fois les choix politiques et budgétaires. Ils mettent de l'avant un argument simple et efficace : l'existence d'un fossé entre, d'un côté, la diversité et l'importance des missions qui sont confiées aux forces armées et, de l'autre, les moyens, tant sur le plan des effectifs que des équipements, dont elles disposent pour s'en acquitter²⁵. Un des signaux les plus clairs du désaccord des législateurs est incarné par le tarissement du financement alloué au programme d'intégration technologique civil-militaire, le *Technology Reinvestment Project* (TRP), qui connaît à ce moment un important succès auprès de l'industrie²⁶, ainsi que par l'arrêt de la cotisation du DoD à l'initiative de reconversion et de réinvestissement, mieux connue aux États-Unis sous le nom de Programme Clinton²⁷.

24 Néanmoins, au cours de la première moitié des années 1990, la rationalisation de la base industrielle de défense (BID) est voulue et encouragée par les autorités à Washington qui estiment que les capacités héritées de la guerre froide sont excessives au regard des besoins anticipés. En 1993, le secrétaire à la Défense convoque ainsi les têtes dirigeantes des fournisseurs stratégiques du Pentagone à une rencontre qui est passée à l'histoire sous le nom de « La Cène » (*The Last Supper*). Il les prévient que les budgets militaires – et particulièrement les sommes allouées aux acquisitions – vont décroître significativement au cours des prochaines années et que dans cette perspective, ils devront soit se réorganiser, soit quitter le marché militaire.

- 25 La restructuration de l'industrie ne bénéficie pas que de la bienveillance de Washington, plusieurs gestes sont posés par les dirigeants pour la faciliter, de sorte qu'un vaste mouvement de fusions et acquisitions industrielles s'engage. Il s'articulera autour des grands joueurs tels que Lockheed, Martin-Marietta et General Dynamics²⁸. L'objectif de ces groupes est essentiellement d'accroître leurs parts de marché ou de s'installer au sein de niches stratégiques afin de se positionner pour les projets futurs²⁹. Parallèlement, ils mettent en œuvre d'importants plans de dégraissage se traduisant par des vagues de licenciements, en vue de se rendre plus attrayants pour d'éventuels investisseurs. Une véritable métamorphose de la base industrielle de défense américaine résultera du processus³⁰.
- 26 De son côté, au moment de son accession au pouvoir en 1993, le gouvernement libéral de Jean Chrétien veut inscrire le Canada dans la suite des réformes américaines. Son programme politique annonce rien de moins que la réécriture de la politique canadienne et sert de point d'appui à la politique de défense rendue publique en 1994 où l'on propose une nouvelle vision du rôle des forces canadiennes dans un monde en changement³¹. Le document étant rédigé dans une conjoncture interne axée sur la réduction du déficit budgétaire, il pave la voie à une importante révision à la baisse des ressources affectées à la défense nationale. L'institution militaire canadienne tentera de s'adapter au nouveau cadre tout en faisant progresser sa capacité d'intervention. Cet effort s'exprimera notamment par l'idée de doter le pays de forces polyvalentes et plus aptes au combat³², le concept étant susceptible de contribuer aux économies tout en améliorant la capacité de se battre « aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs »³³.
- 27 Quelques mois plus tard, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) publie à son tour un énoncé de politique étrangère qui suscite beaucoup de discussion. Fruit de la réflexion et des orientations du ministre de l'époque, Lloyd Axworthy³⁴, *Le Canada dans le monde*³⁵ prend une direction qui s'écarte des préoccupations traditionnelles et qui donne corps à la notion de « sécurité humaine » comme ligne directrice. Dans cette optique, la dimension militaire de la sécurité doit céder une partie de la place privilégiée qu'elle occupe au profit, notamment, des aspects économiques de l'activité internationale de l'État³⁶. La philosophie du Canada s'incarne désormais dans une approche de « puissance discrète »³⁷ (*soft power*), c'est-à-dire où priment la persuasion et la proposition de normes collectivement acceptées et respectées pour le règlement des problèmes³⁸.
- 28 Il n'y aura pas au Canada de grands projets de réforme de la base industrielle de défense notamment parce que le sujet est moins incontournable qu'aux États-Unis. Toutefois des interventions ponctuelles viendront soutenir quelques entreprises et communautés rendues vulnérables suite aux compressions budgétaires. Cependant, le gouvernement annonce son intention de ne plus investir dans le développement d'un savoir-faire technologique militaire canadien et de canaliser plutôt son argent dans l'achat d'équipement existant et donc essentiellement fabriqué par des entreprises étrangères³⁹.
- 29 D'une politique cherchant à appuyer Washington qui aura finalement été la marque de commerce du gouvernement conservateur, l'approche privilégiée à partir de l'élection de 1993 préconise une conception plus internationaliste de la contribution canadienne. Cette politique n'est pas en contradiction avec celle du gouvernement américain, car elle rejoint certaines des orientations favorisées par le président Clinton, à savoir que la sécurité sera désormais garantie tant, sinon plus, par des outils économiques que militaires⁴⁰. Néanmoins, elle cherche à appuyer une politique étrangère plus indépendante. La valse-hésitation qui prévaut aux États-Unis aura en cela contribué à créer un environnement que le Canada exploitera.

La volonté de consolider le leadership militaire des États-Unis

- 30 Mais le louvoiement du voisin du Sud tire à sa fin. L'exécutif propose, en 1997, une nouvelle stratégie de sécurité nationale (NSS) dans laquelle on note un glissement perceptible de l'approche en défense autour d'une notion « d'engagement » indiquant un apport plus soutenu de l'instrument militaire dans la gestion des affaires internationales⁴¹. La démarche annonce en fait un leadership plus affirmé des États-Unis.
- 31 Faisant une analyse plutôt sombre et pessimiste du contexte international, la Revue quadriennale de défense (*Quadrennial Defense Review* ou QDR) produite par le ministère de la Défense confirme cette orientation à saveur hégémonique. Le document déposé au Congrès en 1997 détaille de quelle manière le Pentagone prévoit contribuer à la mise en œuvre et au soutien de la NSS⁴². Arsenal nucléaire, présence des troupes à l'étranger, pré-déploiement d'équipement de combat à proximité des zones géographiques sensibles, renforcement des alliances et armements sophistiqués font ainsi partie des instruments soutenant à la fois l'effort de modelage et de réponse décrit dans la stratégie de sécurité nationale. La notion de menace est également élargie à pratiquement toute forme d'activités susceptibles de déstabiliser les États-Unis comme l'immigration illégale, le commerce de la drogue ou, bien entendu, les attaques terroristes.
- 32 Ce recentrage de l'approche sécuritaire annonce clairement la fin de l'ère des réductions dans les dépenses militaires. La QDR prédit que le Pentagone pourra s'appuyer sur des budgets plus stables et sur une reprise des investissements en équipements⁴³. Le document donne ainsi le feu vert au démarrage d'une phase de modernisation dont plusieurs volets chercheront à concrétiser de nouveaux concepts doctrinaires et de conduites d'opérations, notamment celui de la révolution dans les affaires militaires (RAM).
- 33 Alors qu'entre 1989 et 1997, le pouvoir d'achat du département de la Défense est réduit de 31 %, le processus de décroissance s'interrompt en 1998-1999 pour s'engager dans un mouvement de reprise au début du nouveau millénaire. Une étude minutieuse des réductions qui ont précédé permet de constater que les coupes les plus importantes sont réalisées au sein de la catégorie des acquisitions, dont les allocations décroissent de plus de 50 % entre 1989 et 1997, les compressions les plus significatives ayant lieu entre 1992 et 1994. La rubrique des effectifs arrive au second rang des catégories budgétaires les plus touchées avec des réductions de l'ordre de 31,3 % entre 1989 et 1997. C'est en fait la recherche et développement qui est la moins touchée par les coupes budgétaires⁴⁴. Globalement, les dépenses en R-D vont décliner de 18,7 % en termes réels entre 1989 et 1997. Voilà une information importante pour la suite des événements.
- 34 En effet, les priorités stratégiques énoncées dans les documents de politique de défense, en maintenant la nécessité de la supériorité technologique des équipements⁴⁵, imposent des limites aux réductions réalisables en R-D en forçant l'administration à préserver les entreprises et les laboratoires incarnant le cœur de l'innovation technologique militaire du pays. La « grâce » relative dont bénéficie le budget de R-D place donc l'administration Clinton dans une position délicate. Au milieu de la décennie 1990, plusieurs projets de recherche, dont on peut retracer l'origine avant la fin de la guerre froide⁴⁶, arrivent à maturité et font face à ce que les Américains nomment la « vallée de la mort », cette période où les autorités doivent décider si elles acheminent le programme vers la production, ce qui implique nécessairement d'injecter de nouvelles ressources dans les acquisitions, ou si elles abandonnent carrément la capacité développée⁴⁷.
- 35 Le choix fait par l'équipe au pouvoir est de poursuivre les programmes de R-D en les menant jusqu'en phase de production. Cette décision donne le signal de départ d'un nouveau processus de modernisation dont deux des volets centraux sont incarnés par le bouclier antimissile et

les technologies associées à la RAM. L'exemple sans doute le plus parlant de la RAM est le Future Combat Systems (FCS), la pièce maîtresse de la modernisation de l'armée de terre. Le programme repose sur une vision futuriste d'un théâtre d'opération où toutes les composantes - du fantassin au poste de commandement en passant par les drones, les équipages de véhicules et les opérateurs de missiles - sont mises en réseau grâce à des technologies de l'information leur permettant d'échanger en temps réel. Très coûteux et d'une grande complexité, le FCS donnera naissance à un nouveau mode de gestion des grands programmes⁴⁸.

36 Le nouveau cadre américain conceptualisé en 1997 produit son écho canadien en 1999 avec la publication du document connu sous le nom d'*Horizon 2020*⁴⁹, un texte désireux de « jette[r] un pont entre la politique actuelle et l'avenir »⁵⁰. Il s'agit d'un plan directeur centré sur l'état de préparation des armées et leur capacité opérationnelle de continuer de jouer un rôle significatif aux côtés de leur partenaire privilégié, les États-Unis⁵¹. On y reprend les concepts en vogue comme celui de RAM en donnant la nette impression de vouloir recentrer les Forces canadiennes sur un rôle plus militaire. Serions-nous en voie de renouer avec une logique d'harmonisation avec les États-Unis ? *Horizon 2020* fixe en cette matière des balises qui ne laissent guère de place à l'ambiguïté. Comme pour réaffirmer l'objectif de coordination de l'effort militaire avec Washington, le pouvoir d'achat du ministère canadien de la Défense s'engage dans un mouvement haussier à partir de l'an 2000⁵².

37 Même si le cheminement de la politique de défense canadienne donne encore un peu l'impression d'un slalom acrobatique entre le désir de se singulariser par rapport aux États-Unis et la volonté de maintenir la relation la plus harmonieuse possible avec cet incontournable partenaire⁵³, l'ordre du jour du Canada est toujours en phase avec celui de son voisin. Mais l'opportunité d'une relance des investissements ne s'est pas encore présentée et c'est au prix d'efforts considérables que les planificateurs militaires doivent vendre leur vision du monde et convaincre les autorités de leur consentir des ressources à la hauteur de leurs attentes.

La relance des investissements militaires : opportunité et volonté

38 Le cycle technologique, avons-nous écrit, atteint un certain niveau de maturité au cours de la seconde moitié des années 1990 et l'industrie tombe sous la coupe de nouveaux leaders centrés sur leur cœur de métier militaire. Encore fallait-il que la volonté politique soit au rendez-vous et que se présente une opportunité pour qu'un mouvement haussier du budget puisse véritablement prendre corps.

39 Une série d'événements comme l'attentat raté contre le World Trade Center en 1993, l'agression contre la mission américaine à Ryad en 1995, celle menée contre la base de Khobar en Arabie saoudite en 1996 et enfin la charge terroriste contre des touristes sur le site de Louxor en 1997 avaient inquiété les autorités américaines suffisamment pour les amener à dégager dans la *Quadrennial Defense Review* de 1997 une lecture axée sur les nouvelles menaces. Les attaques contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie de 1998 et celle dirigée contre le destroyer *USS Cole* au Yémen en 2000 feront passer le terrorisme au premier plan des préoccupations de Washington en matière de sécurité. Les attentats du 11 septembre 2001 contre les tours jumelles du World Trade Center et le Pentagone seront non seulement perçus comme une escalade dans les actions terroristes mais aussi comme un message de terreur adressé à l'Amérique et au monde occidental. Le gouvernement de George W. Bush y verra pour sa part une déclaration de guerre qui mènera à des ripostes multiples, incluant le déclenchement de conflits en Afghanistan et en Irak.

40 Une nouvelle volonté politique s'affirme dans ce contexte. Le premier énoncé politique structuré à voir le jour est sans doute la *Quadrennial Defense Review* de 2001 publié alors que New York était encore en train de dénombrer ses victimes⁵⁴. L'énoncé affirme que les États-Unis doivent disposer de la capacité d'agir de manière déterminante en vue de juguler les

nouvelles menaces lancées contre ses institutions et son mode de vie. La planification basée sur les capacités impliquait ici bien plus qu'une simple amélioration des moyens militaires existants. Elle signifiait un changement qualitatif vers une force adaptée à un nouveau genre de conflit⁵⁵. L'intention gouvernementale était également de doter ses agences policières et de renseignement de pouvoirs d'exception codifiés dans le *Patriot Act* d'octobre 2001, loi controversée à laquelle les Américains doivent la création d'une nouvelle catégorie de crime dite de « terrorisme intérieur ».

41 Le discours sur l'« axe du mal » prononcé par le président Bush le 29 janvier 2002 lance quelques mois plus tard un message non équivoque introduisant le principe des frappes préventives⁵⁶ et le déploiement d'une nouvelle structure défensive pour l'Amérique du Nord⁵⁷. En cette matière, un nouveau ministère de la Sécurité intérieure est mis en place aux États-Unis (Department of Homeland Security - DHS) et une convention interaméricaine contre le terrorisme est signée en 2002. Non seulement la volonté politique d'entrer en guerre contre le terrorisme gagne-t-elle Washington mais les autorités américaines mènent une intense campagne en vue de leur assurer le soutien d'une coalition internationale.

42 Le Canada peine à gérer la pression⁵⁸. Critiqué pour la porosité de sa frontière, le manque de sécurité de ses aéroports, son rejet du bouclier de défense antimissile et son refus de participer à la guerre contre l'Irak, il n'a d'autre choix que d'investir massivement dans la modernisation de ses systèmes de contrôle de ses points de passage incluant au premier chef ses ports, aéroports et postes frontaliers⁵⁹. Il adopte sa propre loi antiterroriste en décembre 2001, devient membre à part entière de l'Organisation interaméricaine de défense (OID) en 2002 et s'y fait le promoteur d'une politique sécuritaire commune aux Amériques, participe à un groupe binational de planification en défense avec les États-Unis, s'engage dans la guerre en Afghanistan et crée, un peu à l'image du DHS américain, un nouveau ministère fédéral de la Sécurité publique. La mise en place du cadre politique sera complétée ultérieurement par un énoncé gouvernemental sur la sécurité en 2004, une politique redéfinissant ses priorités en matière de défense et de relations étrangères en 2005 et un énoncé de défense appelé « le Canada d'abord » en 2006 dont la formulation plus achevée sera diffusée en 2008.

43 Toutes ces actions visent à convaincre Washington du soutien du Canada tout en réaffirmant la volonté gouvernementale de soumettre ses décisions politiques à ses propres règles, parmi lesquelles figurent l'objectif de ne pas laisser les autorités américaines intervenir directement en sol canadien et la volonté de lier tout engagement militaire sur la scène internationale à des institutions communautaires comme le sont l'ONU et l'OTAN. Après l'arrivée au pouvoir des conservateurs dirigés par Stephen Harper en 2006, cette dernière ligne de conduite sera assouplie sur le front afghan où le Canada se rapprochera des États-Unis tout en acceptant des responsabilités revues à la hausse. Les engagements budgétaires suivront.

L'impact sur le marché de défense

44 L'économie de défense ressent avec puissance la nouvelle impulsion. En fait le budget de base du ministère américain de la défense renoue avec la croissance (voir les graphiques 3 et 4). Entre 2001 et 2010 le budget augmente de 78 %, passant de 297 milliards de dollars à 531 milliards de dollars⁶⁰. Toutefois une somme équivalant en gros au quart des dépenses régulières s'ajoute suite à l'octroi de 1 066 milliards de dollars affecté à la guerre contre le terrorisme⁶¹.

45 L'industrie est la première bénéficiaire du processus de réinvestissement. Les ressources affectées à l'achat de nouveaux équipements doublent, passant de 50 à plus de 100 milliards de dollars annuellement au cours de la décennie 2000. Le budget pour la R-D suit le même tracé pour atteindre 80 milliards de dollars. De surcroît, comme la dynamique des années 1990 amène de nombreuses firmes à se tourner vers la maintenance et l'entretien, une portion importante de cet autre volet du budget devient accessible. Il est toujours un peu difficile de cerner adéquatement le marché des entreprises militaires aux États-Unis. On peut néanmoins

dire, en raison des conflits en cours, qu'il dépasse 250 milliards de dollars en 2010. Au début de la décennie, il se situait environ à 120 milliards de dollars.

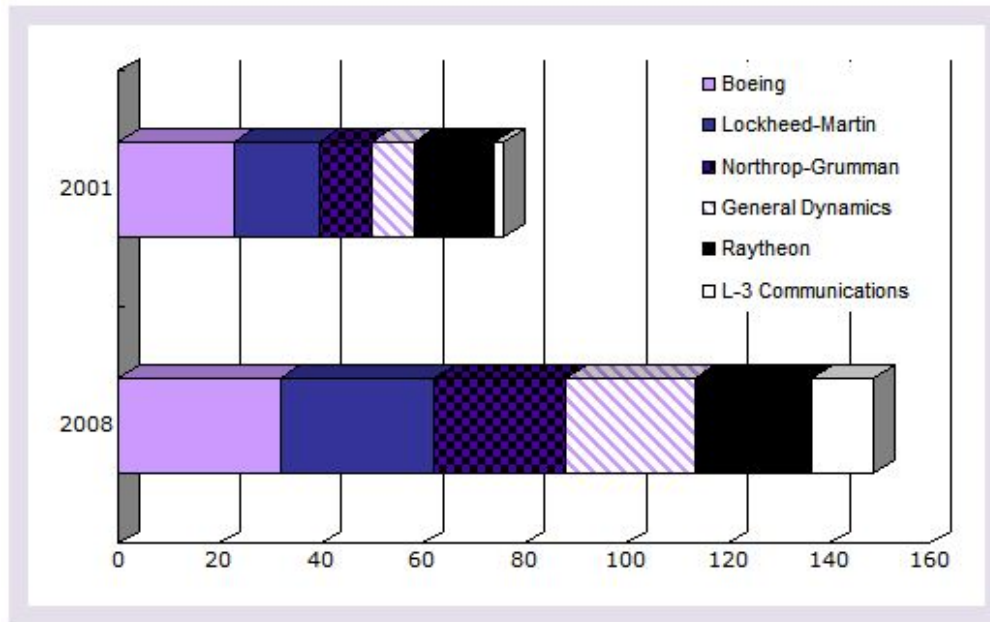
46 Cette prospérité n'évolue cependant pas de façon linéaire. Budgets et contrats croissent à un rythme annuel moyen deux fois plus élevé sous l'administration Bush fils. Depuis l'arrivée au pouvoir de Barack Obama les dépenses ont tendance à se stabiliser, contraignant les entreprises à chercher de nouvelles sources d'activité. Nous revenons plus loin sur la dynamique propre à l'administration Obama.

47 L'apport monétaire des années 2000 a permis l'entrée en production d'une nouvelle génération d'armement dans tous les corps de métier militaire. Près d'une centaine de programmes majeurs dont la valeur globale était estimée à 1 650 milliards de dollars⁶² en 2008 émergent. On trouve dans cette liste des véhicules, des avions et des navires mais également quelques programmes qui incarnent les nouveaux concepts développés au cours des années 1990. Parmi ceux-ci figure le *Future Combat Systems* (160 milliards de dollars) dont l'approche intégrée du champ de bataille vise à donner corps au concept de la RAM et le bouclier de défense antimissile (103 milliards de dollars) qui rompt avec la notion de destruction mutuelle assurée pour lui substituer une approche centrée sur la sanctuarisation du territoire national américain.

48 Ces nouveaux programmes d'armement, requérant un plus haut niveau de coordination entre les différentes plates-formes⁶³, feront émerger une fonction d'intégration au sein de la chaîne de production des armements. La notion d'intégrateur industriel réfère à une catégorie d'entreprises chargées d'assurer cette tâche, de l'enrichir par le développement de nouvelles capacités et de gérer les programmes milliardaires qui incarneront le renouveau technologique. De ce point de vue, les programmes les plus complexes seront confiés à six grands groupes américains, soit Boeing, Lockheed-Martin, Northrop-Grumman, Raytheon, General Dynamics et L-3 Communications, une élite qui se caractérise par la maîtrise simultanée de fonctions de gestion de programmes, de développement de systèmes de communication avancés et de fabrication de plates-formes majeures.

49 On devinera sans peine que ces six acteurs clés de la base industrielle de défense se verront confier des responsabilités qui se reflèteront dans l'attribution de contrats de premier plan et par une mainmise étendue sur l'industrie de défense. Tel qu'illustré au graphique 6, en 2001 les ventes militaires de ces six groupes se chiffraient à 76 milliards de dollars. En 2008 elles seront de 149 milliards de dollars (voir graphique 6). Leur carnet de commande atteindra le niveau record de 320 milliards de dollars en 2009 après avoir pourtant déjà livré pour 900 milliards de dollars en matériels et services au cours de la décennie⁶⁴. Le rôle clé de ces intégrateurs industriels est incontestable.

Graphique 6 : Valeur des ventes militaires des grands intégrateurs américains, 2001 et 2008, en milliards de dollars



- 50 L'apparition de ce club sélect suscite quelques inquiétudes au sein des institutions gouvernementales, notamment en regard des risques de le voir se constituer en cartel. Dans le but de préserver un peu de concurrence, les autorités introduisent donc quelques nouveautés. On généralise notamment le principe du maintien d'au moins deux sources d'approvisionnement pour tout type d'équipements. Mais suite aux achats et acquisitions des années 1990, la mise en application de ce principe se révèle difficile. On impose donc à certaines filiales de ces entreprises l'interdiction de communiquer entre elles pendant les phases de soumission. Par ailleurs on invite en plus grand nombre des entreprises étrangères à participer aux appels d'offres de manière à valider les budgets réclamés par les soumissionnaires américains. La plupart des programmes novateurs, estimés trop sensibles, ne seront toutefois pas soumis à cette dernière pratique.
- 51 Parallèlement à cette évolution inédite du pouvoir entrepreneurial sur les grands programmes militaires, nous assistons, au cours des années 2000, à une montée en puissance de l'entreprise privée dans les opérations de gestion. En effet, des milliers d'entreprises de consultation sont invitées à participer au processus d'évaluation du besoin militaire et du suivi des dossiers, incluant la validation des résultats déclarés par les intégrateurs et autres producteurs d'armements.
- 52 Au Canada, au cours des années 1980, les analystes s'interrogeaient sur l'existence d'une base d'approvisionnement en défense nationale. La décroissance du marché au cours des années 1990 (graphique 2) et la recherche d'un plus haut niveau d'interopérabilité entre les forces armées canadiennes et américaines auront tôt fait d'apporter une réponse peu équivoque à la question. En fait tous s'entendent maintenant pour reconnaître que les fabricants canadiens se sont intégrés à une base industrielle de défense continentale⁶⁵, un euphémisme qui signifie en fait une absorption de grande envergure par l'industrie américaine. Au fil des années, tous les grands intégrateurs américains se sont implantés au nord de la frontière et certains, comme General Dynamics, y assument un leadership incontesté. Aujourd'hui les entreprises sous propriété canadienne actives dans le marché de la défense dépendent essentiellement de la sous-traitance auprès de donneurs d'ordres pour la plupart américains. Seules quelques entreprises importantes font exception à cette règle, il s'agit du fabricant de simulateurs CAE, du producteur de satellites MDA et de quelques chantiers⁶⁶ dédiés à la construction de navires.

On peut donc affirmer que les grands intégrateurs américains ont la haute main sur l'ensemble du marché continental nord-américain.

Les moteurs de la croissance

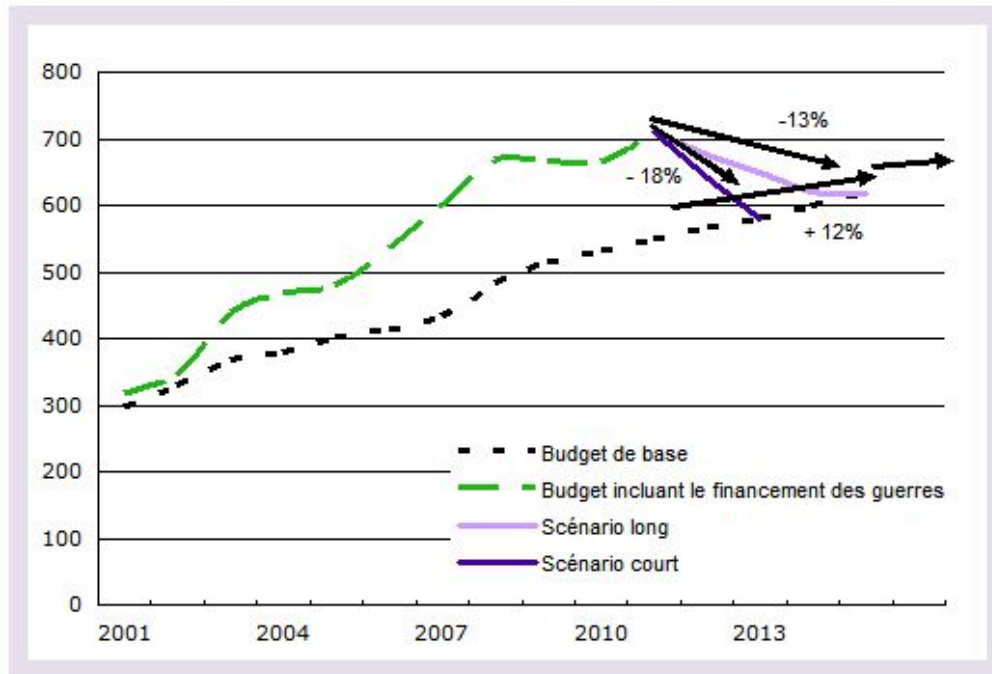
- 53 Comme nous pouvons le constater, les gouvernements américain et canadien ont suivi depuis 1989 des cheminements très voisins dont l'incidence sur l'investissement en défense a été convergente (voir les graphiques 2 et 5). Premièrement les deux pays ont analysé de la même manière les événements clés qu'auront été la fin de la guerre froide et les attaques terroristes au tournant des années 2000. La chute du mur de Berlin a notamment été reçue comme un signal d'apaisement alors que la montée du terrorisme a été interprétée comme une menace dans un monde devenu instable. Le premier événement fournira l'occasion de réduire les dépenses en défense alors que le second servira de justification à un réinvestissement. Ces deux moments sont donc le point d'inflexion autour duquel le cycle budgétaire s'est structuré. Une fois la reprise amorcée, inutile de préciser que les guerres en Irak et en Afghanistan ont substantiellement contribué à son alimentation.
- 54 Deuxièmement, autant la fin de la guerre froide que la montée du terrorisme ont engendré des énoncés gouvernementaux qui ont mis en forme des politiques agressives dont les effets se sont manifestés dans la durée. On peut dire que le discours post-guerre froide a constitué le référent politique dominant jusqu'en 1997 à Washington et jusqu'en 1999 à Ottawa. Le thème des nouvelles menaces a par la suite pris corps dans les deux pays, pour converger vers des projets politiques favorables à la remilitarisation après le 11 septembre 2001. On reconnaîtra volontiers que le discours politique canadien fut sans doute moins belliciste que celui des États-Unis, il n'en demeurera pas moins favorable à un changement de paradigme.
- 55 Troisièmement, en appui sur de nouveaux concepts stratégiques, l'environnement technologique va évoluer. En cette matière, il faut principalement souligner l'effet de continuité lié notamment à la décision de l'administration Clinton en 1993 de couper dans les programmes d'acquisition tout en préservant le budget de recherche et développement qui aura pour conséquence de faire émerger une nouvelle génération de technologies qui se retrouve au centre du processus de renouvellement des équipements en forte croissance au cours des années 2000 (il double entre 2000 et 2008). La décision de réinvestir dans l'armement est d'autant plus facile à prendre qu'elle survient au moment où il devient concevable d'introduire des matériels futuristes. Il est difficile de mesurer l'attrait des nouvelles technologies et d'en situer l'impact budgétaire avec précision. Retenons toutefois qu'au cours des années 1980, soit pendant la précédente période de croissance, les dépenses du Pentagone au chapitre des achats d'armements se sont chiffrées à 730 milliards de dollars. Entre 2000 et 2010 elles ont franchi le cap des 1 000 milliards de dollars et le programme de modernisation n'est complété qu'à 50 %. Quoi qu'il en soit, on doit reconnaître que le processus de modernisation a été un pilier du développement de l'économie de défense.
- 56 Quatrièmement la base industrielle de défense a été soumise à un processus de réforme qui en a fait, dès la fin des années 1990, un incontournable levier de relance. Après s'être rationalisée, recentrée sur son cœur de métier, modernisée, continentalisée voire internationalisée, cette industrie se trouve en position pour alimenter l'appétit en technologies et répondre à la nouvelle demande en biens et services. D'ailleurs, elle connaîtra au cours de la décennie 2000 sa période de croissance la plus prospère depuis la Seconde Guerre mondiale.
- 57 Une configuration favorable à la reprise des dépenses militaires s'est ainsi manifestée au tournant des années 2000 et a engendré une longue période de croissance. Mais qu'en est-il aujourd'hui alors que se manifestent différents signes d'essoufflement sur le plan budgétaire et que s'annonce une nouvelle mission en Afghanistan ? Avons-nous atteint un nouveau point d'inflexion susceptible de renverser la tendance qui a dominé la récente décennie ?

Vers une nouvelle tendance ?

- 58 Nous voyons mal quel événement pourrait aujourd'hui provoquer un retournement de situation comparable à celui de 1989. Il est vrai que l'Amérique s'est heurtée à une crise économique dont il ne faut pas sous-estimer l'impact. Cette Amérique a également porté Barack Obama au pouvoir à la barre d'une politique étrangère remodelée qui introduit sans doute un changement de style, mais qui n'en continue pas moins de se définir en fonction de menaces assez semblables à celles que cherchait à combattre son prédécesseur. Rien n'annonce un changement de paradigme. On ne repère également aucun signe d'une quelconque revitalisation communautaire internationale qui pourrait infléchir l'impression de désordre qui caractérise ce qu'on a baptisé ironiquement le « nouvel ordre mondial ». Du côté canadien, aucun changement significatif en matière de politique étrangère ou de défense n'est envisagé.
- 59 Il est cependant exact que les deux pays prévoient modifier leur mission en Afghanistan en 2011 et éventuellement s'en retirer. Le scénario de désengagement le plus populaire actuellement prévoit un retrait échelonné sur trois à cinq ans. Si ce scénario se confirme, l'économie de défense du continent en ressentira les effets puisque la dépense liée aux conflits s'est chiffrée à 163 milliards de dollars aux États-Unis et à plus de 2 milliards de dollars au Canada en 2010. Une telle hypothèse réduirait théoriquement les dépenses militaires continentales de 15 % à 20 % et contraindrait autant l'armée américaine que celle du Canada à se soumettre à un régime minceur. Mais il est probable qu'une partie des budgets affectés aux guerres soit progressivement dirigé vers d'autres postes budgétaires après 2011, la chose est déjà acquise au Canada où de nombreux programmes d'achats en équipement attendent de nouvelles disponibilités financières. Aux États-Unis les plus récentes déclarations font état de la volonté de ralentir le rythme de croissance du budget de base affecté à la défense, mais aussi de récupérer, toujours à des fins militaires, une portion consistante des dépenses affectées aux guerres. Les réductions s'annoncent limitées mais l'intention est simultanément de redistribuer autrement les ressources budgétaires disponibles⁶⁷.
- 60 L'abandon de certains volets de l'agenda technologique formulé sous George W. Bush pourrait avoir des conséquences plus durables. En effet, divers programmes phares comme le *Future Combat Systems*, le renouvellement de la flotte aérienne et le bouclier de défense antimissile ont été soit annulés, soit revus à la baisse. La plus récente livraison de la *Quadrennial Defense Review* (QDR)⁶⁸ dégage des pistes qui risquent de réorienter le programme de réarmement en vue de canaliser ailleurs l'effort américain. Cela signifie notamment l'injection de ressources dans la mise à niveau de la flotte de véhicules terrestres et le développement de nouvelles capacités maritimes. Le spectre des conflits auquel le gouvernement souhaite se préparer demeure large car, précise la QDR, le paysage sécuritaire est devenu plus complexe et plus incertain. La politique d'Obama prêche le multilatéralisme, mais entend néanmoins préserver la capacité de frappe autonome des États-Unis. On entend donc promouvoir une « global defense posture » impliquant une capacité de surveiller, de contrôler et d'agir partout dans le monde, notamment en matière de détection des armes de destruction massive. L'heure pourrait donc être plus à la réorientation des dépenses militaires qu'à un processus de compression du budget de la défense.
- 61 À cet égard le Pentagone affirmait récemment poursuivre l'objectif de couper dans le budget de plusieurs services dans le but précis de dégager 100 milliards de dollars sur 5 ans à même l'enveloppe actuellement prévue. Mais cet argent serait affecté à d'autres programmes militaires jugés prioritaires. Il ne semble également pas question de changer les paramètres du budget de base. Le schéma de la période post-guerre froide risque donc peu de se reproduire. Certes on réalisera des économies à la suite de la fin des guerres actuelles, mais comme le montre le graphique 8, le budget de base continuera de progresser.

Graphique 7 : Scénarios budgétaires américains découlant du retrait d'Irak et d'Afghanistan et prenant en compte les projets de progression du budget de base du DoD, en milliards de dollars US

62



Sources : À partir de la *Proposition budgétaire présidentielle 2011* et projections du GRIMS.

63 Même si le Canada continue d'annoncer des plans d'investissements impressionnants, son approche budgétaire plombe également la capacité de livrer les résultats attendus. Le budget 2010-2011, sans prendre en compte les économies potentielles découlant du retrait d'Afghanistan contenait une révision à la baisse de 2,5 milliards de dollars des prévisions financières entre ses années fiscales 2011-2012 et 2016-2017, ce qui ramènera à environ 2 % le taux de croissance annuel en dollars constants (voir graphique 9). Les deux partenaires nord-américains s'engagent donc dans une progression lente mais néanmoins réelle de leur position de défense avec un niveau de conviction qui, cependant, laisse encore place à l'interprétation.

64 Une étude récente de la *Heritage Foundation* s'inquiète du manque d'agressivité gouvernementale, constatant que la capacité militaire s'appauvrit avec le temps. Selon Mackenzie Eaglen, chaque période de croissance depuis la Seconde Guerre mondiale s'est notamment traduite par l'achat de moins en moins d'équipement doublée d'une hausse des coûts d'entretien. De surcroît, entre les périodes de réinvestissement, le gouvernement américain se serait autorisé des phases de répit qui n'auraient pas du être. Une des plus importantes et dommageables, parce que plus longue, serait précisément celle des années 1990. Le chercheur constate enfin que rien n'indique que le déficit capacitaire sera comblé dans les années à venir car la part du PIB dévolue à la défense devrait continuer de décroître malgré la progression du budget proposée⁶⁹. L'auteur lance un appel au réinvestissent car l'Amérique du Nord est maintenant sérieusement menacée d'être déclassée à l'échelle internationale.

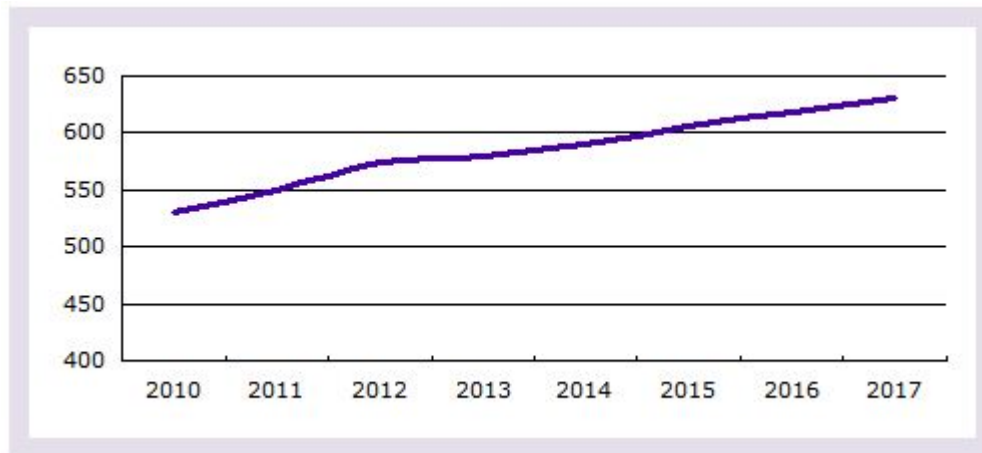
La prochaine priorité serait-elle de tenir tête à l'Asie ?

65 Rien n'indique donc qu'un nouveau processus budgétaire baissier de longue durée soit sur le point de se manifester, même si une période temporaire de réduction des ressources pourrait suivre le retrait des troupes d'Afghanistan et probablement forcer la base industrielle de défense à s'adapter. En effet, on ne peut qu'être frappé par la décision conjointe des États-Unis et du Canada de projeter un budget de défense en progression continue pour les années à venir.

- 66 Or, en mettant en parallèle le tracé des dépenses militaires asiatiques des deux dernières décennies (que nous rappelons au graphique 10) et les prévisions budgétaires des deux pays nord-américains, il apparaît évident qu'en termes de croissance réelle l'Amérique ne parviendra probablement pas à suivre le rythme de progression des principaux pays asiatiques. En dix ans, les fonds affectés à la défense par la Chine ont doublé en valeur constante et représentent maintenant près du tiers des dépenses militaires de l'Asie : le pays prévoit maintenir à un niveau élevé ses injections de capitaux au cours des prochaines années. En 2009 la hausse a été de 14,8 % et les déclarations récentes situent autour de 7,5 % les prévisions pour l'année 2010. Selon un rapport du Pentagone les dépenses militaires du pays se sont chiffrées à 150 milliards de dollars en 2009⁷⁰. Si le taux de croissance actuel se maintient les dépenses chinoises atteindront celle des États-Unis entre 2020 et 2025. Ajoutons des progressions probables au Japon, en Inde et ailleurs et le rapport de force entre les grandes régions du monde aura changé probablement beaucoup plus radicalement que le suggère le graphique 12 d'ici quelques décennies.
- 67 Nous pensons que c'est par crainte de se voir trop distancer par l'Asie au cours des années à venir que le Canada et les États-Unis poursuivent le projet de maintenir la croissance de leurs budgets de défense. Et il apparaît déjà évident que cela ne suffira pas à reconduire le rapport de force actuel si l'Asie progresse au même rythme qu'au cours de la dernière décennie (voir graphique 11). Il faut donc s'attendre, si la conjoncture s'y prête, à des injections de ressources probablement plus consistantes.

Graphique 8 : Prévisions de l'évolution du budget de base du ministère de la Défense des États-Unis, en milliards de dollars US constants de 2010

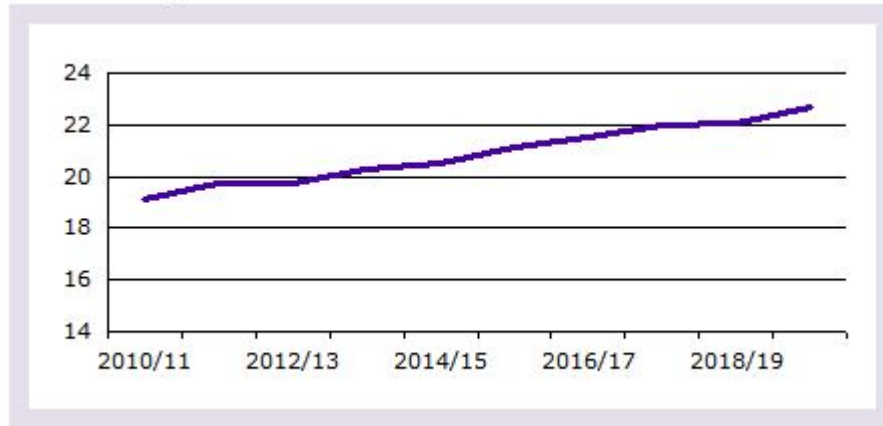
68



Source : À partir de la Proposition budgétaire présidentielle 2011.

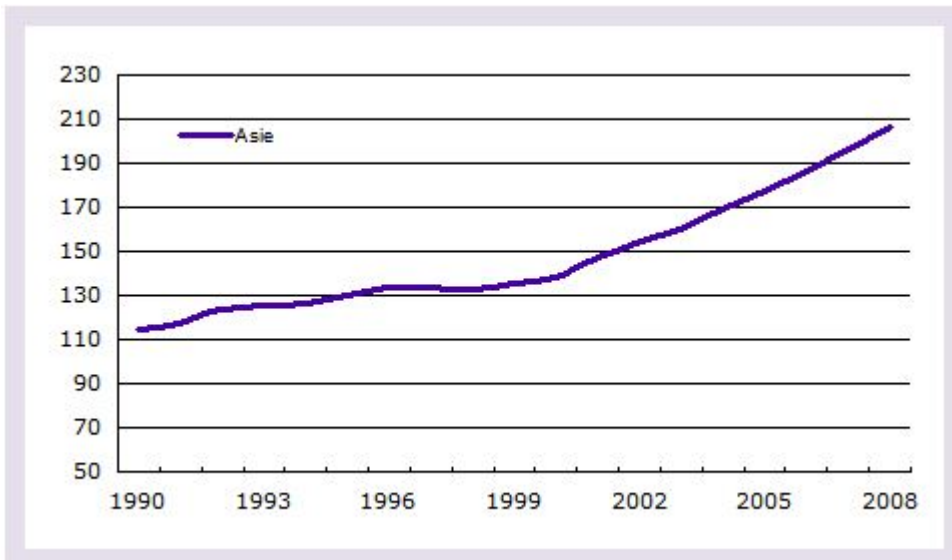
Graphique 9 : Prévisions de l'évolution du budget de base de la Défense nationale canadienne, en milliards de dollars CA constants de 2010

69



Source : À partir des données du Conseil du trésor.

Graphique 10 : Les dépenses militaires en Asie, 1990-2008, en milliards de dollars US constants de 2008



Sources : SIPRI Yearbooks

Conclusion : Cela mènerait-t-il à la fin des cycles budgétaires en défense ?

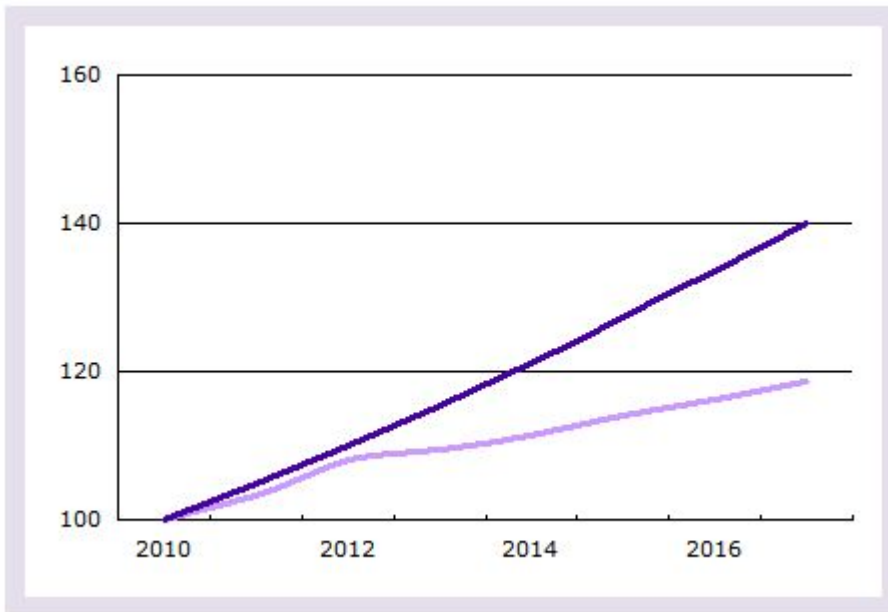
70

Pour revenir à notre question de départ, il faut reconnaître que rien ne semble annoncer l'amorce d'un nouveau cycle baissier. Des compressions budgétaires surviendront sans doute à court terme en fonction de la fin de la guerre en Irak et de l'évolution du dossier afghan dans des pays comme les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni. D'autres révisions à la baisse des crédits militaires découleront de la volonté de mieux contrôler les dépenses gouvernementales. La France et l'Allemagne ont à cet égard revu leurs projets des années à venir. Mais ces phénomènes seront très probablement circonscrits dans le temps et limités dans leur ampleur. Par ailleurs le réinvestissement en défense demeurant vigoureux en Asie, l'incidence des actions occidentales sur l'économie de défense mondiale sera moins percutante qu'elle ne l'a été par exemple entre 1989 et 1997. S'il faut ajouter à cela les aspirations de puissances régionales comme le Brésil, l'Iran, l'Arabie saoudite et la résurrection possible de la Russie il y a fort à parier que la problématique des fluctuations cycliques en défense

soit appelée à changer même si, aussi paradoxal que cela puisse être, une période de repli des budgets militaires s'amorce actuellement dans plusieurs pays occidentaux.

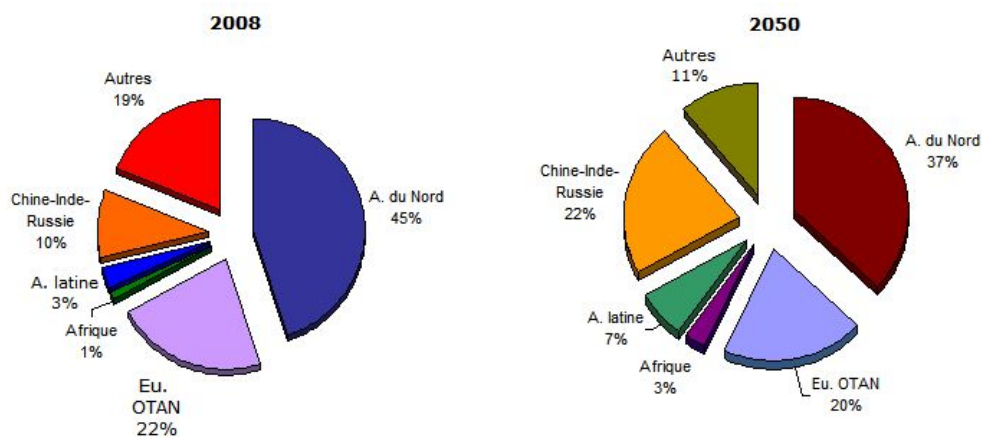
71 Il faut maintenant envisager la possibilité que l'évolution cyclique des dépenses militaires telle qu'on l'a connue au cours des soixante dernières années prenne fin et qu'un nouveau processus de progression lent mais soutenu lui succède au cours des années à venir. Si cette hypothèse se vérifie, la planète entière pourrait en être affectée car il est loin d'être acquis que l'injection continue de dépenses militaires engendrera une plus grande stabilité du monde.

Graphique 11 : Évolution prévue des dépenses militaires de l'Amérique du Nord et de l'Asie⁷¹, 2010-2017, base 100



Source : GRIMS à partir des budgets et déclarations gouvernementales.

Graphique 12 : Point de vue prospectif de la répartition des dépenses militaires entre 2008 et 2050



Sources : À partir de SIPRI, *Yearbook 2009*, Deloitte, *Compass Global Aerospace & Defense Sector Outlook*, 2010, PriceWaterhouseCoopers, *A&D Insights*, 2010.

Notes

- 1 Hansen, Alvin H. (1964). *Business Cycles and National Income*, New York, Norton, 711 pages.
- 2 Galbraith, John K. (1999). Free Market Fraud, *The Progressive*, vol. 63, no 1, p. 54.

- 3 Lire la revue du sujet proposée par David Gold (2005). Does Military Spending Stimulate or Retard Economic Performance ?, *International Affairs Working Paper*, no 1, 20 pages.
- 4 Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 677 pages.
- 5 Voir par exemple Harrison, Mark (1998). *The Economics of World War II : Six Great Powers in International Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 332 pages.
- 6 Fontanel, Jacques (2005). *La globalisation en « analyse » : géoéconomie et stratégie des acteurs*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 514.
- 7 Stockholm International Peace Research Institute (2009). *SIPRI Yearbook 2009 : Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 594 p.
- 8 Grossman, Herschel I. et Juan Mendoza (2001). Butter and Guns : Complementarity between Economic and Military Competition, *Economics of Governance*, vol. 2, no 1, pp. 25-33.
- 9 Le gouvernement canadien proposait ce type d'approche dans son livre blanc de 1994.
- 10 Matthews, William (2008). Defense Spending Rises Above Financial Turmoil, *Defense News*, 13 octobre.
- 11 Eloranta, Jari (2008). Military Spending Patterns in History, *EH.net Encyclopedia*, edited by Robert Whaples, 16 mars. <http://eh.net/encyclopedia/article/eloranta.military>
- 12 *SIPRI Yearbook*.
- 13 Bellais, Renaud (2010). Les groupes d'armement face à la crise, *Le débat stratégique*, CIRPES, no 110. Une approche reprise par Cordesman, Anthony H. (2001). Ventes d'armes, maîtrise des armements et sécurité régionale au Moyen-Orient, *Forum du désarmement*, no 2, pp. 43-51.
- 14 Hébert, Jean-Paul (2009). Dimensions régionales de la production et des transferts d'armement, dans Houchang Hassan-Yari et Abdelkérîm Ousman (sous la direction de), *Régionalisme et sécurité internationale*, Bruxelles, Bruylant, pp. 49-75.
- 15 Le phénomène exclut le Mexique.
- 16 Comme les dépenses militaires du Mexique sont marginales et que le pays suit un cheminement différent en matière de défense ce sont donc bien les États-Unis et le Canada qui imposent le rythme continental.
- 17 Tentative de putsch en URSS/Russie (1991) ; événements de la Place Tian-anmen (1989) ; indépendance des pays baltes (1991) et dislocation de l'URSS, l'éclatement de la Yougoslavie (1992) ; etc.
- 18 Bush, Georges H.W. (1990). *National Security Strategy of the United States 1990-1991*, Washington, D.C., White House ; Bush, Georges H.W. (1991). *National Security Strategy of the United States 1991-1992*, Washington, D.C., White House ; Kaufmann, William W. (1992). *Assessing the Base Force. How Much is Too Much ?*, Washington, D.C., Brookings Institution, 112 pages.
- 19 Même si cela peut paraître élevé, il ne faut pas perdre de vue qu'une bonne partie de ces réductions est à mettre sur le compte des fermetures et des rationalisations de bases militaires de l'OTAN en Europe.
- 20 Canada, ministère de la Défense nationale (1987). *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 89 pages.
- 21 Calder, Kenneth J. et Francis Furtado (1991). Canadian Defence Policy in the 1990s : International and Domestic Determinants, *Canadian Defence Quarterly*, vol. 21, no 1, p. 9-13.
- 22 Canada, ministère de la Défense nationale (1992). *La politique de défense du Canada*, Ottawa, 44 pages.
- 23 Aspin, Les (1993). *Report on the Bottom-Up Review*, Washington, D.C., U.S. Department of Defense, 108 pages.
- 24 Clinton, William J. (1995). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D.C., White House, GPO, 33 pages.
- 25 Krepinevich, Andrew F. (1994). Assessing the Bottom-Up Review, *Joint Forces Quarterly*, Winter 1993-1994, no 3, p. 22-24.
- 26 Larriva, Diane et al. (1999). *A Review of the Technology Reinvestment Project*, Arlington, VA, Potomac Institute for Policy Studies.
- 27 U.S. Defense Conversion Commission (1992). *Adjusting to the Drawdown : Report of the Defense Conversion Commission*, Washington, D.C., 86 pages.

- 28 Flamm, Kenneth (1999). Redesigning the Defense Industrial Base, dans Ann R. Markusen et Sean S. Costigan, *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*, New York, Council on Foreign Relations, pp. 224-246.
- 29 Hébert, Jean-Paul et Laurence Nardon (1999). Concentration des industries d'armement américaines : modèle ou menace ?, *Cahiers d'Etudes Stratégiques*, CIRPES, no 23.
- 30 Grasso, Valerie B. (1997). *Defense Industry in Transition : Issues and Options for Congress*. CRS Issue Brief for Congress, Washington, D.C., Congressional Research Service, 16 pages.
- 31 Canada, ministère de la Défense nationale (1994). *Livre blanc sur la défense de 1994*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 55 pages.
- 32 David, Charles-Philippe et Stéphane Roussel (dir.) (1996). *Environnement stratégique et modèles de défense. Une perspective québécoise*, Montréal, Méridien, 286 pages.
- 33 Canada, ministère de la Défense nationale (1994). *Livre blanc sur la défense de 1994*, op.cit.
- 34 Jockel, Joseph T. et Joel Sokolsky (2001). Lloyd Axworthy's Legacy : Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy, *International Journal*, vol. 56, no 1, pp. 1-18.
- 35 Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1995). *Le Canada dans le monde. Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, Ottawa.
- 36 Axworthy, Lloyd (1997). Canada and Human Security : The Need for Leadership, *International Journal*, vol. 52, no 2, pp. 183-196 ; Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1995). *Le Canada dans le monde*, op.cit.
- 37 Le terme est de Rob McRae et nous semble exprimer adéquatement le concept de *soft power* tel que défini par le ministre des Affaires étrangères Lloyd Axworthy lors de son passage remarqué au MAECI.
- 38 Bland, Douglas L. (1999). A Sow's Ear From a Silk Purse : Abandoning Canada's Military Capabilities, *International Journal*, vol. 54, no 1, pp. 143-174 ; McRae, Rob (2002). La sécurité humaine dans le contexte de la mondialisation », dans Rob McRae et Don Hubert (sous la direction de), *Sécurité humaine et nouvelle diplomatie*. Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press, pp. 14-29.
- 39 Canada, ministère de la Défense nationale (1994). *Livre blanc sur la défense de 1994*, op.cit.
- 40 Jockel, Joseph T. et Joel Sokolosky (2001), op.cit.
- 41 U.S. White House (1997). *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, D.C., 34p.
- 42 Cohen, William S. (1997). *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, Washington, D.C., U.S. Department of Defense, 112 pages.
- 43 Cohen, William S. (1997). *Report of the Quadrennial Defense Review 1997*, op.cit.
- 44 U.S. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) (1999). *National Defense Budget Estimates for FY 2000*. Washington, D.C., 213 pages.
- 45 Oden, Michael (1999). Cashing In, Cashing Out, and Converting : Restructuring of the Defense Industrial Base in the 1990s, dans Ann R. Markusen et Sean S. Costigan, *Arming the Future. A Defense Industry for the 21st Century*, New York, Council on Foreign Relations, pp. 74-105.
- 46 Les plus connus sont les programmes liés à la défense missile ; le V-22 Osprey, et les munitions de précision dites « intelligentes ».
- 47 National Research Council, Committee on Accelerating Technology Transition (2004). *Accelerating Technology Transition : Bridging the Valley of Death for Materials and Processes in Defense Systems*, Washington, D.C., National Academies Press, 68 pages.
- 48 Feickert, Andrew (2005). *The Army's Future Combat System (FCS) : Background and Issues for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service Report to Congress, 34 pages.
- 49 Le titre complet du texte est *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*.
- 50 Canada, ministère de la Défense nationale (1999). *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, Ottawa, 12 pages.
- 51 Sokolsky, Joel J. (2004). Realism Canadian Style : National Security Policy and the Chrétien Legacy, *Policy Matters*, vol. 5, no 2, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 44 pages.
- 52 Cohen, Andrew (2004). *While Canada Slept : How We Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland & Stewart, 224 pages ; Nossal, Kim Richard (1999). Pinchpenny Diplomacy. The Decline of "Good International Citizenship" in Canadian Foreign Policy, *International Journal*, vol. 54, no 1, pp. 88-105.

- 53 Roussel, Stéphane, Alex MacLeod et Andri Van Mens (2000). Hobson's Choice ? Does Canada have any Options in its Defence and Security Relations with the United States ?, *International Journal*, vol. 55, no 3, pp. 341-355.
- 54 U.S. Department of Defense (2001). *Quadrennial Defense Review Report 2001*, Washington, D.C., 71 pages.
- 55 Bélanger, Yves et Stéphane Roussel (2003). La sécurité des Amériques : les premiers pas vers une intégration régionale ?, *Observatoire des Amériques*, no 3, 6p.
- 56 U.S. White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., 32 pages.
- 57 Incluant la création du Northcom et le déploiement du bouclier de défense antimissile. Voir Macdonald, George (2002), Vice-chef d'état major de la défense. *Les relations canado américaines en matière de défense, les menaces asymétriques et le Plan de commandement unifié des États-Unis*, Ottawa, Ministère canadien de la Défense nationale.
- 58 Legault, Albert (2002). L'empire tentaculaire. Peut-on contenir Washington ?, *Le Devoir*, 16 février, p. B13.
- 59 Coulon, Jocelyn (2002). Un choix inévitable, il serait naïf de croire que le Canada est entièrement libre de ses politiques militaires avec les États-Unis, *La Presse*, 10 juin, p. A7.
- 60 Une évolution tout de même légèrement inférieure à celle des années 1980 (+85 %).
- 61 Les chiffres précédents sont ceux du ministère de la Défense. Voir U.S. Department of Defense, *Overview*, années 2001 à 2010.
- 62 U.S. Department of Defense (2010). *Selected Acquisition Report 2009*, Washington, D.C.
- 63 Lance-missiles, batteries d'artillerie, chars, etc.
- 64 Rapports annuels et 10K.
- 65 Une expression qui, appliquée en défense, exclut le Mexique.
- 66 Soit une division de SNC-Lavalin et Irving Group.
- 67 Youssef, Nancy A. (2010). Gates Proposes Limited Defense Spending Reductions, *McClatchy Newspapers*, 9 août.
- 68 U.S. Department of Defense (2010). *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, D.C., 105 pages.
- 69 Eaglen, Mackenzie (2010). *U.S. Defense Spending : The Mismatch Between Plans and Resources*, Backgrounder no. 2418, Washington, D.C., Heritage Foundation, 7 juin, 16 pages.
- 70 Agence France-Presse (2010). Le rapport du Pentagone sur la défense chinoise critiqué, 17 août. <http://www.cyberpresse.ca/international/asi-e-oceanie/201008/17/01-4307414-le-rapport-du-pentagone-sur-la-defense-chinoise-critique.php>
- 71 Évolution qui postule que le taux de croissance moyen de la décennie 2000-2010 sera maintenu.

Pour citer cet article

Référence électronique

Yves Bélanger et Aude Fleurant, « Les dépenses militaires : la fin des cycles ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 42 | 2011, mis en ligne le 23 février 2011. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1206>

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

Cet article retrace le cheminement du plus récent cycle des dépenses militaires mondiales (1989-2010) et met en évidence les phénomènes économiques et industriels qui l'ont caractérisé. Il se penche également sur la période contemporaine d'où émane un processus d'investissement plus soutenu à l'échelle internationale qui pourrait bien mettre fin à cette évolution cyclique des dépenses militaires. Au delà de cette question, le texte fait le point sur de nombreux sujets essentiels à la compréhension de l'économie militaire contemporaine tels l'émergence d'un nouveau paradigme sécuritaire, le tracé technologique qui l'a accompagné et la mutation au sein de la base industrielle de défense qui en a résulté.

Mots clés : cycles, industrie militaire, défense

This article traces the progression of the most recent cycle of world military spending (1989-2010), highlighting both economic and industrial phenomena that made it distinct. It also examines the current period, in which there is a sustained military investment process on an international scale, a trend that could well put an end to the cyclical profile defence spending has shown since the end of World War 2. Beyond this issue, the text provides an update on a number of subjects essential to a better understanding of the current defence economy such as the adoption of a new security paradigm, the evolution of military technology that occurred with it, and the defence industry transformation that was a consequence of it.

Keywords : cycles, military industry, defense