

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'EFFORT DE DÉFENSE AMÉRICAIN

LA SÉCURITÉ DANS LA DÉMESURE

PAR

YVES BOYER (*)

La puissance militaire américaine demeure sans égale. La cohérence des forces reste bien établie, les stocks de matériels approvisionnés en qualité et abondance, la formation des officiers continue à être, globalement, de premier plan. L'avance technologique des Etats-Unis en matière de défense est incontestable. Les moyens de renseignement de reconnaissance, de traitement de l'information, de planification et de conduite des opérations (C4ISR) restent à l'avant-garde et imposent leurs standards. Les investissements dans la recherche-développement (R&D) militaire sont sans équivalents : l'Etat fédéral y consacrait 73,7 milliards de dollars (Mds \$) en 2017. En parallèle, les grandes firmes du complexe militaro-industriel (Boeing, General Dynamics, United Technologies, Northrop Grumman et Lockheed Martin, *etc.*) consacraient, cette même année, 12 Mds \$ de leurs fonds propres à la R&D militaire, surpassant de loin leurs rivales européennes ou asiatiques.

Le Département à la Défense (Department of Defense ou DoD) est une énorme machine, qui emploie 2,9 millions de personnes (2017), dont 1 281 900 militaires d'active et 786 800 civils, auxquels il convient d'ajouter 440 700 personnes membres de la Garde nationale et 360 500 de la réserve. C'était ainsi, en 2016, le principal employeur au monde, devant l'Armée populaire de libération chinoise et Walmart. Aux emplois directs du Pentagone s'ajoutent ceux des *contractors* (1) : en 2015, 50 000 sociétés de nature très diverse travaillaient en relation avec l'armée américaine et les 30 premières d'entre elles avaient contracté chacune pour plus d'un milliard de dollars. En tête du peloton se trouvent Lockheed Martin (2) (71% de ses ventes étaient au profit du gouvernement américain pour un

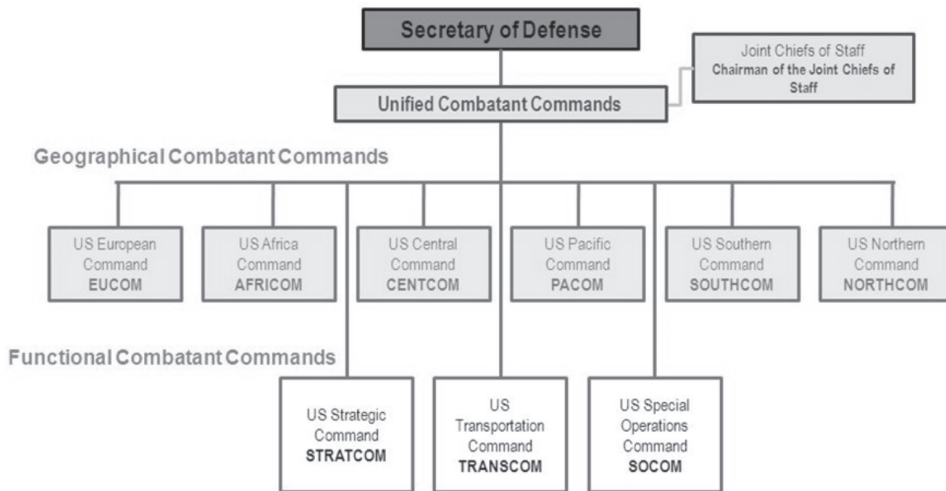
(*) Professeur émérite de l'Ecole polytechnique (France) et directeur scientifique du Forum du Futur.

(1) « Defense primer: DOD contractors », *Congressional Research Service*, 10 fév. 2017, disponible sur le site Internet fas.org/sgp/crs/natsec/IF10600.pdf.

(2) 97 000 employés en 2016, 16 000 firmes sous-traitantes. Cf. le site Internet de Lockheed Martin, www.lockheedmartin.com/us/who-we-are.html.

total de 33,5 Mds \$ en 2016), Boeing (3), Raytheon, General Dynamics (4), United Technologies (5) et Northrop Grumman. La valeur boursière de ces différentes compagnies s'est fortement accrue depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump et sa promesse d'augmenter significativement le budget militaire. C'est ainsi, par exemple, que dans les deux mois qui suivirent l'investiture de Trump, l'action de Boeing a augmenté de 21% et celle de General Dynamics de 11% (6). L'effectif des personnels « *contractors* » est plus difficile à évaluer, puisqu'il fluctue d'une année sur l'autre. Il s'élevait à 641 428 personnes en 2015, dont 26 435 en Afghanistan et 2 485 en Iraq. Si on additionne les effectifs du DoD à ceux des « *contractors* » et des employés des firmes industrielles qui travaillent au profit de la défense, le chiffre des 4 millions de personnes est pratiquement atteint.

La « règle du jeu » en usage au sein du Pentagone pour assurer son fonctionnement est extraordinairement complexe. D'une façon très simplifiée, elle met au prise les quatre acteurs suivants : le Secrétaire à la Défense (Office of the Secretary of Defense ou OSD (7)), le Comité des chefs d'état-major (Joint Chiefs of Staff ou JCS), les Services (Army, Navy et Marine Corps, Air Force) et les Unified Combatant Commands.



(3) 140 000 employés répartis dans les 50 Etats de l'Union ; les sous-traitances fournissaient des emplois à 1 300 000 personnes au Etats-Unis en 2016. La division défense générait 29,5 Mds \$ de revenus en 2016 et employait 35 000 personnes. Cf. le site Internet www.boeing.com/resources/boeingdotcom/company/general_info/pdf/boeing_overview.pdf.

(4) General Dynamics possède les principaux chantiers navals militaires américain (*Bath Iron ; Electric Boat*, qui construit les sous-marins d'attaques et ceux de la force nucléaire ; *NASCO*) et est très impliquée dans les systèmes de commandement et de reconnaissance. Ses revenus liés aux contrats avec la défense étaient de 31 Mds \$ en 2016. .

(5) Pratt & Whitney est spécialisé dans les moteurs d'avion, dont le turboréacteur F-135 du chasseur F-35 ; la compagnie appartient à United Technologies.

(6) « Syria airstrikes instantly added nearly \$5 billion to missile-makers' stock value », *Fortune*, 7 avr. 2017, disponible sur le site Internet fortune.com/2017/04/07/syria-airstrikes-tomahawk-missile-boeing-raytheon-stock/?iid=recirc_f500profile-zone1.

(7) De l'ordre de 2 500 personnes.

Chacun joue sa partition de telle sorte qu'il puisse maximiser ses avantages. OSD contre les Services pour la répartition du « gâteau » budgétaire, notamment à travers un intense travail de *lobbying* au sein du Congrès. JCS contre les Unified Combatant Commands pour la conduite des opérations. Le Secrétaire à la Défense est le seul à devoir intégrer des aspects plus politiques dans ses choix. Il veille, par exemple, à une répartition des dépenses dans les différents Etats afin de ne pas léser les sénateurs ou les membres de la Chambre des représentants de son parti. Traditionnellement, c'est la marine (Navy) qui reçoit la part la plus importante du budget, suivie de très peu par l'Air Force et l'Army. Les Unified Combatants Commands sont au cœur du dispositif, dans la mesure où ils incarnent le bras armé de l'Amérique. Leur poids relatif au sein du Pentagone est fonction des évolutions de la scène internationale. C'est ainsi que, durant la Guerre froide, le European Command disposait d'une influence considérable ; il n'en est plus de même aujourd'hui, où le Pacific Command (8) et le Central Command (Proche-Orient-Pakistan) ont pris une place prépondérante tant dans l'attribution des effectifs que des moyens. Le financement des opérations du Central Command en Afghanistan (Operation Freedom Sentinel ou OFS), soit 45,9 Mds \$ pour 2018, ou en Iraq (Operation Inherent Resolve ou OIR), 13 Mds \$, dépasse de loin les sommes allouées (4,8 Mds \$) au soutien américain en faveur des pays d'Europe centrale et orientale (European Reassurance Initiative ou ERI). Les effectifs des quartiers généraux de ces commandements montrent la place qu'ils occupent dans la hiérarchie du DoD. PACOM, le Commandement Pacifique des Etats-Unis, dispose ainsi de 1 119 personnes (militaires et civils), le Commandement central (CENTCOM) de 773, le Commandement des opérations spéciales (SOCOM) de 711 et le Commandement des forces américaines en Europe (EUCOM) de 522. Les grands Commandements à vocation fonctionnelle ne sont pas en reste. C'est ainsi que le Commandement stratégique, le STRATCOM (9), fort de 4 200 personnes et en charge de la dissuasion nucléaire, va voir les moyens qui lui sont attribués entièrement modernisés dans les 15 années à venir. Les missiles intercontinentaux *Minuteman II* vont être remplacés par 400 nouveaux missiles (GBSD) pour un total prévisionnel de 80 Mds \$, les bombardiers B-52 par le B-21 (Long Range Strike Bomber ou LRSB) pour 100 Mds \$, les 12 sous-marins lanceurs d'engins de la classe *Ohio* par 10 d'une nouvelle génération (*Columbus*) pour 140 Mds \$ et les missiles de croisière aéroportés par 1 000 Long-Range Standoff Missile (LRSO) pour 11 Mds \$.

Les unités militaires américaines restent pour la plupart d'entre elles stationnées aux Etats-Unis (CONUS-Based), 195 000 militaires et civils du

(8) La zone de responsabilité de US PACOM comprend 36 Etats dans la zone Asie-Pacifique (50% de la population mondiale), dont la Chine, l'Inde et le Japon et cinq pays directement liés aux Etats-Unis par des traités d'alliance militaire.

(9) Son nouveau quartier général à Offut (Nebraska), inauguré en 2017, a coûté 1,2 Mds \$.

DoD sont seulement déployés à l'étranger, où ils devraient attendre des renforts pour remplir pleinement leur mission selon le degré de menace enregistré.

Les forces armées américaines par type d'unités (10)

Service	FY 2017 Estimate ^{1/}	FY 2018	Delta
			FY17- FY18
Army Active			
Brigade Combat Teams (BCT)	31	31	-
Combat Aviation Brigades (CAB)	11	11	-
Army National Guard			
BCT	26	26	-
CAB/Aviation Restructure Initiative	8	8	-
Army Reserve			
CAB/Theater Aviation Brigade	2	2	-
Navy			
Number of Ships	282	292	+10
Carrier Strike Groups	11	11	-
Marine Corps Active			
Marine Expeditionary Forces	3	3	-
Infantry Battalions	24	24	-
Marine Corps Reserve			
Marine Expeditionary Forces	-	-	-
Infantry Battalions	8	8	-
Air Force Active			
Combat Coded Squadrons	40	40	-
Aircraft Inventory (TAI)	4,101	4,015	-86
Air Force Reserve			
Combat Coded Squadrons	3	3	-
Aircraft Inventory (TAI)	326	328	+2
Air National Guard			
Combat Coded Squadrons	21	21	-
Aircraft Inventory (TAI)	1,090	1,073	-17

Ce panorama général ne doit pas masquer l'existence de zones d'ombres. Ces dernières pourraient s'accroître face à des compétiteurs dont le retard technologique avec les Américains s'amenuise. Elles sont nombreuses, à commencer par la modicité des résultats obtenus lors

(10) *Defense Budget Overview*, United States Department of Defense Fiscal Year 2018 Budget Request, mai 2017, disponible sur le site Internet comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_Budget_Request_Overview_Book.pdf.

des guerres récentes, à moitié conclues et n'apportant pas de véritables victoires. Les forces armées éprouvent par ailleurs une certaine fatigue après des années d'interventions outre-mer coûteuses financièrement et humainement éreintantes. L'essor d'un budget militaire qui atteint des sommes exorbitantes, pour ne pas dire démesurées, bien que raisonnables si on les rapporte au produit national brut (PNB) américain (4% en 2018), est l'arbre qui cache la forêt. Pourquoi une telle importance ? Y a-t-il une logique qui préside à l'actuelle démesure du budget militaire américain ?

UN BUDGET DÉMESURÉ AU SERVICE DE L'EXCEPTIONNALISME AMÉRICAIN

Les dépenses militaires américaines n'ont cessé d'augmenter depuis 2001 (312 Mds \$). Malgré un léger tassement entre 2012 et 2016, elles atteignent 700 Mds en 2018 (11). Alors même que les Etats-Unis ne représentent que 5% de la population et 20% de la richesse mondiale, ils continuent à être la superpuissance stratégique du début du XXI^e siècle, dépassant de très loin les principales puissances militaires. Selon les évaluations de la Defense Intelligence Agency (DIA) (12), le budget militaire russe lui est 16 fois inférieur et celui de la Chine, estimé à 180 Mds \$, 4 fois inférieur (13). Les commandes de matériels pour 2018 (125,2 Mds \$) représentent près de 3 fois le budget militaire de la Russie pour cette même année, Russie présentée, pour autant, comme un danger (14). Autrement dit, les Etats-Unis consacrent à leur défense autant que les 10 principales puissances militaires réunies : Chine, Royaume-Uni, Japon, France, Inde, Allemagne, Israël, Brésil, Italie, Espagne.

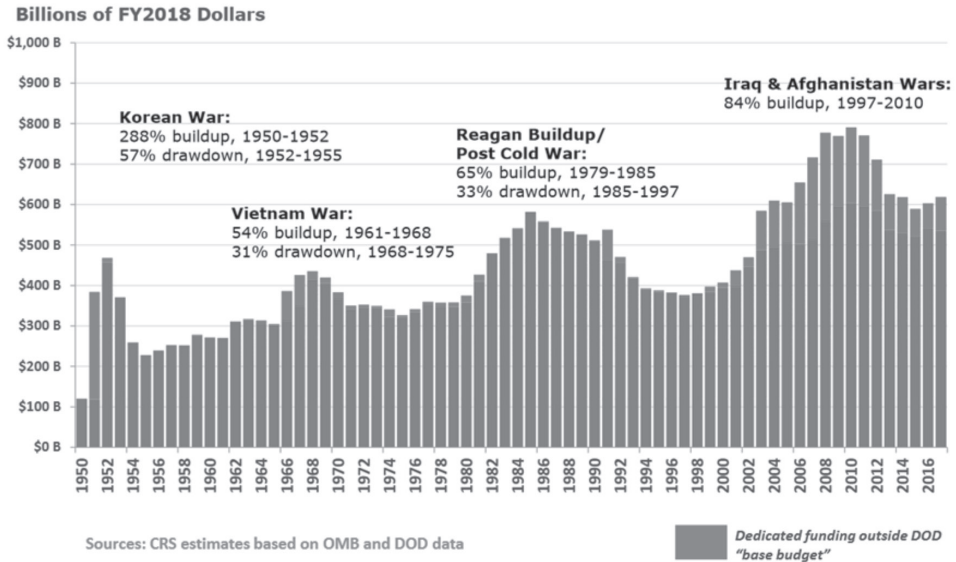
(11) Le 12 décembre 2017, le président Trump signait le *National Defense Authorization Act*, qui arrêta le budget du Pentagone à 700 Mds de dollars. A cette fin, le Congrès a levé les restrictions (*sequestrations*) qu'il avait placées à l'augmentation du budget militaire dans le cadre des mesures destinées à stabiliser la dette de l'Etat américain.

(12) Defense Intelligence Agency, *Russia Military Power*, 2017, disponible sur le site Internet www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/Russia%20Military%20Power%20Report%202017.pdf.

(13) *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017*, Report to the Congress, disponible sur le site Internet www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF.

(14) Déclaration du général Joe Dunford, président du Comité des chefs d'état-major (JCS), Aspen Security Forum, Colorado, 22 juil. 2017, disponible sur le site Internet aspensecurityforum.org/wp-content/uploads/2017/07/Tank-Talk.pdf.

DOD Spending in a Historical Perspective FY1950-2017



Un tel effort budgétaire correspond sans doute à des besoins et répond à des exigences de modernisation et, cependant, il ne lève pas les doutes qui planent sur les capacités américaines à remplir les missions assignées aux forces en Asie, au Proche-Orient et en Europe si elles devaient intervenir simultanément dans ces trois zones.

L'appareil militaire américain, sans égal depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et si impressionnant, a confirmé les dirigeants américains (Maison-Blanche et Congrès) dans l'idée qu'une politique militaire interventionniste permettait de régler nombre de problèmes sécuritaires internationaux auxquels l'Amérique pouvait être confrontée, soit directement soit par alliés interposés. Les années récentes ont montré que les interventions militaires outre-mer au nom de la démocratie humanitaire, destinées à favoriser des changements de régime et à reconstruire des pays effondrés (*nation-building*), se sont en fait avérées coûteuses et sans résultats probants, soulevant ainsi l'inquiétude de Washington quant à l'apparition d'un monde multipolaire synonyme de déclin de sa puissance et du rétrécissement de sa marge de manœuvre politico-stratégique à l'échelle mondiale. Comment, par exemple, les Etats-Unis réagiraient si, par exemple, la Chine commençait à mener des exercices navals dans les Caraïbes au large des côtes américaines ?

Utiliser l'outil militaire pour atteindre des objectifs politiques sans que soient mis en péril les intérêts vitaux du pays ou qu'aucune menace directe ne pèse sur l'Amérique révèle un penchant « impérialiste » : un des traits caractéristiques de la politique étrangère américaine depuis la politique

du *Big Stick* de Theodore Roosevelt et des « impérialistes » comme Henry Cabot Lodge (15) ou Albert Beveridge. Supériorité et *leadership* sont devenus les mots-clefs du vocabulaire politique et stratégique américain et de la conception du rôle international de Washington, « *Rome on the Potomac* ». L'« aventure impériale » américaine a pris son essor avec la guerre contre l'Espagne en 1898 et se concrétisa d'une façon symbolique, au début du XX^e siècle, par l'envoi (16) autour du monde de la *Great White Fleet*, avec 16 cuirassés flambants neufs que Theodore Roosevelt avait tenu à faire peindre en blanc pour en faire ressortir la visibilité lors des différentes escales. Cet activisme militaire américain outre-mer a été le plus souvent justifié sur le plan des principes par le caractère « exceptionnel » de l'Amérique, seule puissance à maintenir depuis 1947 un partage de la planète en différents théâtres d'opérations potentiels. Une telle mécanique est une vraie machine à réagir, en continu, à des menaces directes ou indirectes, y compris sur les alliés, justifiant, année après année, des réponses budgétaires en constante augmentation pour donner aux forces armées les moyens exigés pour y faire face le cas échéant.

Cette attitude « impériale » est teintée de moralisme. « Nouvelle Jérusalem », l'Amérique a toujours estimé avoir vocation à « régénérer » le monde et a fini par croire que le monde attendait cette assistance réformatrice. Cette conviction est profondément enracinée dans l'imaginaire politique américain. Elle remonte aux origines de la République américaine. John Winthrop, avant de débarquer dans la Baie du Massachusetts en 1630, proclamait que les colons allaient créer « *the city upon the Hill* » (17). Elle sera perpétuée par des intellectuels ou des responsables politiques comme, au XVIII^e siècle, Jonathan Edwards (18) ou, plus tard, Abraham Lincoln (19), selon lequel aucune puissance extérieure ne viendra à bout des Etats-Unis. L'exceptionnalisme américain exonère les interventions militaires américaines de toute « impureté ». Cabot Lodge pouvait écrire ainsi, peu de temps avant que les Etats-Unis entrent en guerre contre l'Espagne en avril 1898 et finissent par « coloniser » les Philippines et

(15) Sénateur du Massachusetts de 1893 à 1924.

(16) 16 décembre 1907-22 février 1909.

(17) John Winthrop, gouverneur de la Baie du Massachusetts, discours sur l'*Arbella* au moment de débarquer à Boston en 1630 : « *we shall find that the God of Israel is among us, when tens of us shall be able to resist a thousand of our enemies, when he shall make us a praise and a glory, that men shall say of succeeding plantations: the lord make it like New England, for we must consider that we shall be as a City upon a Hill, the eyes of all people upon us* ».

(18) Un des propagateurs du « deuxième réveil » (*second great awakening*).

(19) Cf. à cet égard le remarquable discours d'Abraham Lincoln, « The perpetuation of our political institutions » (address before the Young Men's Lyceum of Springfield, Illinois), 27 janv. 1838 : « *Shall we expect some transatlantic military giant, to step the Ocean, and crush us at a blow? Never! All the armies of Europe, Asia and Africa combined, with all the treasure of the earth (our own excepted) in their military chest; with a Buonaparte for a commander, could not by force, take a drink from the Ohio, or make a track on the Blue Ridge, in a trial of a thousand years. At what point then is the approach of danger to be expected? I answer, if it ever reach us, it must spring up amongst us. It cannot come from abroad. If destruction be our lot, we must ourselves be its author and finisher. As a nation of freemen, we must live through all time, or die by suicide.* », disponible sur le site Internet www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/lyceum.htm.

contrôler Cuba : « *nous incarnons l'esprit de la liberté et l'esprit des temps nouveaux, l'Espagne est finie face à nous car elle reste médiévale et cruelle* ». A quelques mots près, cette phrase pourrait être reprise aujourd'hui à propos des puissances « révisionnistes » de l'ordre libéral mondial comme la Chine et la Russie.

Voguant de succès en succès, acquérant un rôle de *leadership* à l'échelle mondiale tout au long du XX^e siècle, l'Amérique a vu sa politique étrangère graduellement déséquilibrée par un poids toujours plus important accordé à la composante militaire et sécuritaire (Central Intelligence Agency ou CIA) au détriment du Département d'Etat (37,6 Mds \$ de budget en 2018). Le poids excessif des affaires de défense dans la politique extérieure contemporaine américaine résulte de la concentration de pouvoirs considérables entre les mains de l'exécutif (20) à tel point qu'avec la présidence Trump, de nombreuses interrogations ont émergé sur le droit du président à ordonner le feu nucléaire. Le Comité des Affaires étrangères du Sénat a d'ailleurs décidé d'organiser des *hearings* sur ce sujet au cours de 2018 – les premiers depuis 41 ans. Les pouvoirs sécuritaires de l'exécutif ont été encore accrus après le 11 septembre. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions de voir, en 2018, que les principaux conseillers du Président (le chef d'état-major de la Maison-Blanche et le Conseiller pour les affaires de sécurité nationale), ainsi que le Secrétaire à la Défense soient d'anciens militaires. La guerre contre la terreur, « *War on Terror* », est à l'origine d'excès qui, aujourd'hui, affectent le statut international des Etats-Unis et expliquent, en partie, le caractère démesuré, pour ne pas dire irrationnel, que prennent les dépenses militaires.

Profitant de cette situation, l'*establishment* militaire tend à se raidir non pas tant à l'égard d'engagements militaires à l'extérieur, qu'il continue à envisager avec circonspection, que dans sa relation avec, notamment, les mondes politiques – américains et alliés – et médiatiques. L'ancien Commandant en chef des forces américaines en Europe, le général Ben Hodges s'étonnait, en 2017, qu'il ne puisse pas déplacer ses forces en Europe aussi librement qu'il le souhaiterait et plaidait pour une sorte de Schengen – comme si cela était de son ressort – pour faciliter le déplacement sans frontières des unités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à commencer par celles de l'US Army, faisant ainsi fi de la souveraineté des différents Etats européens assimilés, en l'occurrence aux Etats-Unis, (« *je ne peux pas déplacer en Europe mes unités comme je le ferais aux Etats-Unis où, pour transférer des moyens de Floride en Virginie, il me suffit de prendre l'autoroute I-95* » (21)). Une mesure qui aurait du mal à passer en Allemagne.

(20) Cf. l'article de Garry WELLS, « Entangled giant », *The New York Review of Books*, 8 oct. 2009.

(21) « Call for 'military Schengen' to get troops moving », *Atlantico*, 4 août 2017, disponible sur le site Internet www.politico.eu/article/call-for-military-border-schengen-to-get-troops-moving-nato-eu-defense-ministers/.

A cela s'ajoute une politique de communication assez restrictive des forces armées. En mars 2017, par exemple, le chef d'état-major de la marine (Chief of Naval Operation ou CNO) l'amiral John Richardson recommandait d'être très prudent et circonspect dans les relations avec la presse, suggérant que, la plupart du temps, il convenait d'en dire le minimum (« *very often, less is more* ») (22). Cette attitude commence à exaspérer les membres du Congrès, qui jugent cette attitude « *catastrophique* » (23). Elle finit par soulever des questions sur l'état réel de certains programmes extrêmement dispendieux. C'est le cas du chasseur F-35 qui, à lui seul, révèle les dysfonctionnements programmatiques et managériaux qui affectent le Pentagone.

DES PROGRAMMES MILITAIRES DISPENDIEUX A L'EXCÈS :
LE CAS EMBLÉMATIQUE DU F-35

Cet avion, réputé être le meilleur chasseur-bombardier au monde des prochaines décennies, connaît de multiples déboires dans sa mise au point (24) qui n'empêchent pas le Congrès de voter les crédits nécessaires à son acquisition par l'Air Force (F-35A), la Navy (F-35C) et le Corps des Marines (F-35B). Comment pourrait-il en être autrement ? Lockheed Martin, constructeur de l'appareil, a pris soin de répartir sa construction dans 45 Etats de l'Union, notamment la Géorgie, la Californie, l'Arizona, la Floride et le Texas, où l'usine qui produit le F-35 est située dans le district de Kay Granger, membre de la Chambre des représentants où elle occupe le poste de vice-présidente du sous-comité des achats de défense (Defense Appropriations Subcommittee). Le président du Comité des forces armées de la Chambre, Mac Thornberry est, quant à lui, élu du district voisin de celui de Granger. Le sénateur John McCain (R-Arizona) avait manifesté, en 2011, son exaspération devant les nombreux dérapages du programme : le Marine Corps décidait alors de baser un escadron de F-35 en Arizona et d'y faire travailler des sous-contractants, créant ainsi près de 5 000 emplois. En 2012, McCain affirmait dès lors qu'il s'agissait là du « *plus grand avion de combat qui ait jamais existé* ». Selon Lockheed Martin, le F-35 permet d'employer 146 000 personnes directement ou au travers des 1 200 sociétés sous-traitantes.

Le F-35 est l'un des plus ambitieux et coûteux programme militaire : le coût d'acquisition est estimé (2017) à 400 Mds \$ et celui de sa mise en

(22) Barbara STARR, « Admiral warns staff against talking too freely », Barbara Starr, CNN Politics, 18 mars 2017, disponible sur le site Internet edition.cnn.com/2017/03/08/politics/admiral-warns-navy-of-speaking-freely/index.html.

(23) Mike GALLAGHER (R-Wisc), Déclaration à la Chambre des Représentants.

(24) Ils n'ont cessé d'émailler le développement du programme : cockpit conçu de telle façon que les pilotes d'un poids inférieures à 70 kg risquent, sous l'effet de leur casque, une rupture des vertèbres cervicales en cas d'éjection ; vibrations considérables lors du catapultage préjudiciables à la concentration du pilote ; système de gestion des pannes ALIS défaillant ; emports d'armements et rayon d'action insuffisants si on veut réserver la furtivité de l'avion, etc.

œuvre dans les 20 prochaines années d'1 trillion de dollars. Les déboires rencontrés par la mise au point du F-35, « *une erreur à 1 000 milliards de dollars* » (« *a trillion mistake* ») (25) ont pratiquement doublé son coût unitaire entre 2001 (81 millions) et 2015 (153 millions) (26). Les enjeux politiques, industriels, financiers et économiques sont tels que règne une forme d'omerta sur cet avion qui devrait constituer le gros des chasseurs-bombardiers américains dans les décennies à venir et qui, pour l'instant, reste soumis à de nombreuses restrictions d'emploi du fait de problèmes non résolus dont le General Accountability Office (GAO) estimait que 158 d'entre eux étaient très graves (27).

La plupart des acheteurs du chasseur-bombardier américain F-35, à l'exception du Royaume-Uni (28) – et sans doute d'Israël –, utilisent des standards décidés par le seul constructeur, selon les desideratas émis par le client principal, l'armée américaine. Une partie des équipements (les *Black Boxes* ; les codes sources) leur sont inaccessibles, soit pour la maintenance, soit pour l'évolution de l'avion. De plus, les utilisateurs de cet appareil devront recourir à des aides sophistiquées pour l'accomplissement de certaines missions, plaçant davantage encore les utilisateurs non américains dans une situation de dépendance. A cela s'ajoute le coût de mise en œuvre, qui va épuiser littéralement les budgets des armées de l'Air qui en feront l'acquisition : de l'ordre de 67 000 \$ (29), soit pratiquement le double de celui des chasseurs de la 4^e génération comme, par exemple, le *Super Hornet* F-18 (35 000 \$). Il s'ensuit une réduction sensible du format des armées de l'Air, qui ont choisi, pour des raisons d'opportunité politique appuyées par de fortes pressions des milieux industriels américains, de s'équiper avec cet appareil. Le Danemark, par exemple, a confirmé en mai 2016 le remplacement de ses 77 chasseurs F-16 (dont 44 modernisés en service) par seulement 27 F-35A. L'engouement, précipité, pour le F-35 illustre la fascination liée au mirage technologique et à l'exercice du *leadership* militaire américain sur les alliés les plus dociles ou les plus attachés à la protection américaine.

(25) Paul BARRETT, « Is the F-35 a trillion-dollar mistake? », *Bloomberg*, 4 avr 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/features/2017-04-04/is-the-f-35-a-trillion-dollar-mistake.

(26) « F-35 joint strike fighter, DoD needs to complete developmental testing before making significant new investments », *General Accountability Office*, avr. 2017, disponible sur le site Internet www.gao.gov/assets/690/684207.pdf.

(27) Statement by Michael Gilmore, Director Operational Test and Evaluation, Office of the Secretary of Defense, House Armed Services Committee, Tactical Air and Land Subcommittee, 23 mars 2016, disponible sur le site Internet docs.house.gov/meetings/AS/AS25/20160323/104712/HHRG-114-AS25-Wstate-GilmoreM-20160323.pdf.

(28) Un rapport du quotidien londonien *The Times* de juillet 2017 mentionnait que le F-35 « *is way over budget, unreliable, full of software glitches and potentially unsafe* », extrait cité dans le rapport de la Chambre des Communes, *Unclear for takeoff? F35 Procurement*, disponible sur le site Internet publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/326/32602.htm.

(29) « Costs of operating the USAir Force's most expensive planes », *Business Insider*, 3 mars 2016. Il convient de souligner que l'évaluation du coût d'une heure de vol du F-35 varie d'une source à l'autre en fonction des paramètres utilisés.

La modernisation de l'appareil américain est autant justifiée par le remplacement de matériels, devenus au fil des ans obsolètes ou se trouvant en fin de vie opérationnelle, que par une course sans fin à la modernisation et aussi, pour les alliés à une forme de réassurance fondée sur le sentiment de la suprématie américaine. C'est un pari sur l'avenir qui est autant prometteur que risqué. L'idée selon laquelle l'évolution technologique garantit une marge de supériorité sur tout adversaire qui viendrait à défier les Etats-Unis est profondément ancrée dans la mentalité américaine. Au début des années 1980, la notion de révolution technologique et de surprise militaire prirent une dimension politique sous la présidence de Ronald Reagan, qui lança aux Soviétiques un défi technologique tous azimuts, afin de les essouffler en vue de précipiter leur chute dans cette course à la suprématie technologique. C'est ainsi qu'apparut la notion de « *stratégie compétitive* » définie, aux Etats-Unis, comme le moyen d'exploiter, grâce à l'évolution technologique incessante, les avantages américains. Autrement dit, dans la dernière phase de la Guerre froide, les Etats-Unis ont fini par placer l'accent non plus seulement sur les évolutions technologiques en tant que telles, mais plutôt sur leurs effets virtuels. Cette thématique a largement été à l'origine de l'idée de « révolution dans les affaires militaires » (RMA) débattue dans les années 1990. Les tenants de cette école de pensée affirmaient que, du fait de l'essor sans précédent de l'électro-informatique, les façons de penser, de mener la guerre, d'organiser les forces et leurs doctrines d'emploi seraient en passe d'être totalement bouleversées. Dans sa forme la plus explicite, la RMA déboucherait sur la mise au point d'un « système de systèmes » qui combinerait capteurs et effecteurs dans une synergie aux effets proprement « révolutionnaires » ; le F-35 s'inscrit dans cette thématique.

Le maintien de compétences technologiques et de savoir-faire dans la conception et l'assemblage de systèmes complexes (avion de dernières générations, sous-marins à propulsion nucléaire, systèmes spatiaux de reconnaissance et d'écoutes, *etc.*) supposent de très nombreux savoir-faire mais aussi des centres d'essais dont l'importance ne doit pas être sous-estimée dans l'exercice du *leadership* militaire américain. Leur absence a des implications politico-stratégiques considérables et crée deux classes de pays. Ceux qui en sont dépourvus sont dans une dépendance qui, de fait, peut obérer leur souveraineté. C'est le cas parmi ceux qui ont commandé le F-35 : interdiction d'en modifier les standards, comme cela a déjà été mentionné, d'accéder aux « boîtes noires » et obligation de gérer la maintenance par le système ALIS (Autonomic Logistics Information System). Implanté aux Etats-Unis, ALIS est destiné à gérer la chaîne d'approvisionnement en pièces détachées et la maintenance de l'appareil. Son fonctionnement n'est cependant toujours pas au point et de sérieux doutes subsistent sur sa sécurité, rien ne garantit – pour l'instant – qu'il ne puisse pas être dégradé ou neutralisé par des adversaires dotés d'outils de guerre cybernétique performants.

Face à ces dépassements de coûts n'apportant pas les performances escomptées des matériels commandés (au-delà du F-35, c'est le cas du *Littoral Combattant Ship*, de l'hélicoptère *Osprey*, etc.) et après des années de tergiversations, le DoD a lancé un audit général le 1^{er} janvier 2018. Un rapport est attendu en novembre de la même année. Depuis trop longtemps, au moins depuis les années Reagan, le Pentagone est réputé pour être une bureaucratie lourde, mal gérée et où la corruption affleure parfois dans les liens avec les contractants du DoD, à tel point que des sobriquets comme « *malfunction junction* » sont parfois utilisés pour en caractériser le mode de fonctionnement défectueux. Face à l'inertie du Congrès, incapable de mettre de l'ordre comme par exemple décider la fermeture de bases ou d'installations militaires dont plus de 20% sont inutiles, l'audit devrait, s'il est mené à bien, se traduire par la préconisation de mesures drastiques dans le *management* de cette énorme machine. Conduite par un gestionnaire, John H. Gibson II, ancien président-directeur général de *XCOR Aerospace* (30), il devrait susciter « *des grincements de dents et des pleurs* » selon le numéro 2 du Pentagone, Patrick M. Shanahan (31).

Mener des « petites guerres » où l'intérêt national n'est pas directement en jeu et dans des terres lointaines dont on ne sait pas grand-chose a fini par avoir un effet corrosif sur la façon dont les Américains pensent et font la guerre sous l'emprise d'un très fort déterminisme technologique. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ils se sont préparés à affronter l'Union soviétique et la Chine de Mao en construisant une énorme machine guerrière, laquelle, lorsqu'elle fut employée ailleurs que là où on pensait qu'elle le serait face à des adversaires de la taille de l'Amérique, a provoqué des déboires qui se sont accumulés. L'intervention au Vietnam dans la décennie 1960 inaugure cette ère de doutes, masquée par de réels succès tactiques. Malgré dix ans de guerre, essentiellement des bombardements aériens, Hanoï n'a pas été défaite. Washington a fini par abandonner Saïgon à son sort. Par la suite, les multiples interventions militaires américaines, si elles ont confirmé l'avance technologique américaine, notamment celle liée à la connaissance du contexte d'un théâtre d'opération, n'ont ni apporté de succès sans appel ni attesté de la solidité et de la résilience de l'armée américaine confrontée à des adversaires asymétriques mais déterminés à défendre leur terre ou leurs idées. Les opposants auxquels se sont heurtés les Américains étaient militairement, technologiquement et économiquement considérablement inférieurs aux États-Unis et sans alliés susceptibles de leur venir en aide d'une façon décisive.

Les victoires américaines, si décisives soient-elles depuis l'opération « Desert Storm » (32), devaient autant au caractère décisif de l'engagement

(30) « XCOR Aerospace files for bankruptcy », *Spacenews*, 9 nov. 2017, disponible sur le site Internet spacenews.com/xcor-aerospace-files-for-bankruptcy/.

(31) Cf. sa biographie sur le site Internet du DoD, www.defense.gov/About/Biographies/Biography-View/Article/1252116/patrick-shanahan/.

(32) 17 janvier 1991-28 février 1991.

américain, illustré par la guerre de 1991 en Iraq, 43 jours de campagne aérienne, 96 heures d'opérations terrestres, qu'à l'état de déliquescence des forces adverses. Les Serbes seront également repoussés dans leurs retranchements tant lors de la crise en Bosnie-Herzégovine que, quelques années plus tard, au Kosovo (33). En 2003, passée l'euphorie du succès de la première phase de l'opération « Iraqi Freedom », les Etats-Unis vont toucher les limites de leurs capacités à modifier l'environnement local par l'usage combiné d'un outil militaire au mieux de ses capacités et de l'exercice du *leadership* d'une coalition *ad hoc* qu'ils avaient alors pu constituer. L'enlèvement en Iraq va justifier une augmentation sensible du budget militaire pour les opérations épaulées par des sociétés militaires privées (« *contractor* »).

En Afghanistan, depuis septembre 2001, les Américains (avec le concours d'alliés, notamment ceux de l'OTAN) ne sont pas parvenus, malgré des sommes considérables et la mise en œuvre de moyens militaires conséquents, à éradiquer la présence talibane qui demeure toujours très active. La complexité de la situation en Afghanistan (reconstruction du pays ; lutte contre un adversaire évanescent et aux multiples identités – Talibans, insurgés, trafiquants, affidés d'Al Qaïda, *etc.* ; opacité du jeu politique interne combiné avec une corruption endémique ; implication du Pakistan, notamment à travers l'action extrêmement trouble des services de renseignement) va modifier les conditions de l'engagement américain. Au côté des acteurs militaires traditionnels, la CIA va s'imposer et peser considérablement sur la politique afghane à partir de la présidence de Barack Obama : elle sera responsable de la plupart des attaques de drones – sur les quelque 390 attaques de cette nature lancées entre 2008 et 2012, au moins 340 lui sont imputables. La présidence Obama avait, dans une certaine mesure, reconnu la limite de la puissance militaire américaine. Le recours intensif aux drones pour frapper des adversaires ciblés répondait aux interrogations sur l'emploi de l'outil militaire *stricto sensu*, alors même que les guerres d'Iraq et d'Afghanistan avaient fini par épuiser les forces, notamment celles des armées de Terre et de l'Air, épuisées, certes dans une moindre ampleur que l'armée britannique, et contraintes d'utiliser le matériel à un rythme soutenu accélérant son usure mais aussi de rogner sur les temps d'entraînement.

De ce point de vue, hormis certaines unités, notamment celles des forces spéciales et de l'aviation, le *tempo* des opérations a fini par faire négliger la formation. De nombreux exemples existent pour en illustrer les effets négatifs. C'est le cas, par exemple, des deux accidents impliquant, en 2017, deux *destroyers* américains, le *John S. McCain* et le *Fitzgerald* à quelques semaines d'intervalles. Ces deux accidents, qui ont provoqué la mort de 17 marins, sont essentiellement imputables à une déficience de l'équipage

(33) 6 mars 1998-10 juin 1999,

à utiliser correctement les deux bâtiments, ainsi que l'indique le rapport d'enquête publié par l'US Navy (34).

Certes, d'un point de vue militaire, l'Amérique demeure la première puissance mondiale en termes de moyens projetables, d'avancées technologiques et de savoir-faire, mais la mobilisation du pays dans le cadre de la « guerre contre la terreur » a exercé une énorme pression sur les forces armées. Elle a épuisé l'armée de Terre, dont toutes les unités ont été à un titre ou un autre mobilisées pour agir en Iraq ou en Afghanistan. Il a même fallu faire appel aux unités de la Garde nationale pour assurer certaines relèves. Le prix humain a été conséquent avec, pour la période 2001-2012, 6 587 morts (dont 2 174 en Afghanistan) et 50 114 blessés, dont une part importante avec d'énormes séquelles physiques (amputation) (35). Le matériel a été soumis à de rudes contraintes, renchérissant les coûts d'entretien au détriment du rythme des modernisations attendues, alors même que les industriels continuent à promouvoir des matériels aux prix exorbitants et parfois hors de proportion avec les besoins immédiats. Depuis 2001, les Etats-Unis ont dépensé (2017) de l'ordre de 5 600 milliards de dollars dans les guerres (36) auxquelles ils ont participé, dont 1 900 milliards en seules dépenses militaires. Les coûts pris en compte sont ceux du DoD, mais aussi ceux du Département d'Etat, des vétérans, du Homeland Security, ainsi que les intérêts versés dans le cadre des emprunts nécessaires au financement des guerres (37).

Coûts directs des guerres américaines, 2001-2017 (38)

War Zone/Operation	Cumulative Total FY2001-FY2017	Request for FY 2018	Total Through FY2018
Iraq	\$819.1	1	820.1
Syria	28.1	13	41.1
Afghanistan (incl. Pakistan CSF) ³⁰	877.4	48.9	926.3
Pakistan ³¹	9.9	.9	10.8
Operation Noble Eagle (ONE) ³²	25.1	-	25.1
Other OCO missions and the Bipartisan Budget Act ³³	118.5	5.7	124.2
Total	\$1,878 billion	\$69.6 billion	\$1,947.6 billion

(34) Cf. le site Internet news.usni.org/2017/11/01/uss-fitzgerald-uss-john-s-mccain-collision-report.

(35) Cf. le site Internet www.defense.gov/news/casualty.pdf. Ces chiffres s'étendent jusqu'au 11 janvier 2013.

(36) Iraq, Afghanistan, Pakistan, Syrie.

(37) Neta C. CRAWFORD, *United States Budgetary Costs of Post -- 9/11 Wars Through FY2018*, Watson Institute, Brown University, nov. 2017. Le Pentagone a publié un rapport qui, sur la même période, estimait à 1 520 milliards de dollars les dépenses militaires directes pour ces quatre guerres : *Estimated Cost to Each Taxpayer for the Wars in Afghanistan, Iraq and Syria*, juil. 2017, disponible sur le site Internet www.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs_edit/section_1090_fy17_ndaa_cost_of_wars_to_per_taxpayer-july_2017.pdf.

(38) Neta C. CRAWFORD, *op. cit.*

* *
*

Depuis qu'en 2001 le président George W. Bush a déclaré la guerre au terrorisme, les forces américaines ont vu leurs missions considérablement élargies : à l'affrontement de haute intensité contre un adversaire classique s'est ajoutée la lutte contre des mouvements terroristes, qui s'est accompagnée de missions aux contours flous, comme celles de santé publique, de réforme agricole, de développement de micro-projets entrepreneuriaux, *etc.* Toutes ces missions ont nécessité une augmentation sensible du budget du Pentagone, alors même que les agences américaines comme l'Agence américaine pour le développement international(USAID) ou le Département d'Etat finançaient traditionnellement ce type d'activités. Les forces armées sont devenues une sorte de super « Walmart », à qui il est demandé de répondre à toutes les sollicitations liées à la conduite de la politique étrangère avec, comme double résultat, une emprise croissante des militaires sur de nombreux domaines de l'action extérieure des Etats-Unis et le maintien d'un budget militaire boulimique.