

NOTE 6

Note n° 92/FRS/OBSUSA
du 17 juin 2020

Marché n° 2018 1050 118 198

EJ court 180 005 17 10

notifié le 18 octobre 2018

réunion de lancement : 14 novembre 2018

Bon de commande SPAC n° 6 du 18 mai 2020

Référence CHORUS : 1405034113

Perspectives d'évolution du budget et de la posture de défense post-crise sanitaire

PHILIPPE GROS – NICOLE VILBOUX

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ..... | 3 |
| INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE | 4 |
| 1. CADRAGE POLITICO-STRATÉGIQUE | 6 |
| 1.1. Facteurs économiques | 6 |
| 1.2. Facteurs politiques..... | 7 |
| 1.3. Facteurs stratégiques internationaux..... | 10 |
| 2. HYPOTHÈSES EN MATIÈRE DE BUDGET ET D'AXES DE STRATÉGIE DE DÉFENSE | 12 |
| 2.1. Hypothèses budgétaires | 12 |
| 2.2. Les hypothèses quant aux axes de stratégie de sécurité | 14 |
| 3. LES CONSÉQUENCES ET COROLLAIRES CAPACITAIRES | 16 |
| 3.1. Les types de stratégies opérationnelles de référence et leurs transcriptions en matière de priorités capacitaires..... | 16 |
| 3.2. Posture de déploiement..... | 17 |
| 3.3. Les postes de dépenses | 17 |
| RÉFÉRENCES | 20 |

Perspectives d'évolution du budget et de la posture de défense post-crise sanitaire

Résumé

L'évolution du budget et des axes stratégiques de la défense américaine dépend de multiples paramètres, à commencer bien entendu par la conjoncture économique mais aussi les résultats des élections de novembre et les niveaux de conflictualité internationaux, facteurs qui ont en commun d'atteindre un niveau d'incertitude inédit. Pour 2021, il apparaît probable que le budget soit celui anticipé compte tenu de l'état d'avancement de l'élaboration de la NDAA et des stimuli économiques financés en général. La grande question concerne l'année 2022 et les suivantes dans le cadre de la FYDP.

Sur ce plan, une majorité d'observateurs estiment probable que ce budget entame une décrue marquée. C'est en effet parfaitement plausible compte tenu des risques de reprise économique très lente et du niveau d'endettement fédéral consenti pour soutenir l'économie. La réduction serait alors du même ordre de grandeur que celle impulsée par le *Budget control Act* (BCA) il y a dix ans. Sachant que la *readiness* devrait rester la priorité des postes de financement, cet affaiblissement de l'effort budgétaire pourrait se traduire par une priorité encore plus marquée accordée à la modernisation au détriment, cette fois très net, du format des forces. Les alliés seraient d'autant plus sollicités pour accroître leur part du fardeau dans cette situation.

Cependant tout est affaire de perception de priorité. Il apparaît en effet tout aussi plausible que le budget soit maintenu à son niveau actuel si des préoccupations stratégiques accentuées (durcissement de la compétition avec la Chine, « *wild card* ») prennent le pas sur les considérations de déficit. Cette situation reste envisageable même dans le cas d'une reprise très lente si les Républicains restent au pouvoir. En d'autres termes, ces préoccupations conforteraient les « *defense hawks* » face au cœur de plus en plus audible des Démocrates et des « *budget hawks* ». La répartition de l'effort entre modernisation et format n'en serait pas pour autant facilitée en cas de regain d'activités opérationnelles prolongées, par exemple à l'occasion d'un « *wild card* ».

Inversement, on ne peut exclure des hypothèses beaucoup plus sombres, reposant sur une récession prolongée de l'économie américaine annulant toute marge de manœuvre, voire sur le risque, bien réel selon nous, d'une crise politique interne majeure, par exemple un blocage institutionnel qui serait inédit depuis la guerre de Sécession, à l'occasion des élections de novembre. De telles hypothèses se traduiraient possiblement par une forte rétraction de l'effort de défense qu'il s'agisse de ses dotations financières, de ses ambitions stratégiques et capacitaires, et de sa posture de déploiement.

Introduction et méthodologie

La pandémie de COVID-19 a eu un impact limité sur l'appareil de défense. Cependant, ses conséquences économiques entraînent déjà des interrogations sur l'évolution du financement de la défense. La question se pose pour le budget en préparation pour 2022, puisque celui de 2021 est en cours de discussion dans le cadre défini avant la crise sanitaire. Le niveau de financement et les choix qui en découleront, en termes capacitaires et de posture, dépendront fortement de la situation économique du pays fin 2020, mais aussi des orientations politiques qui seront prises.

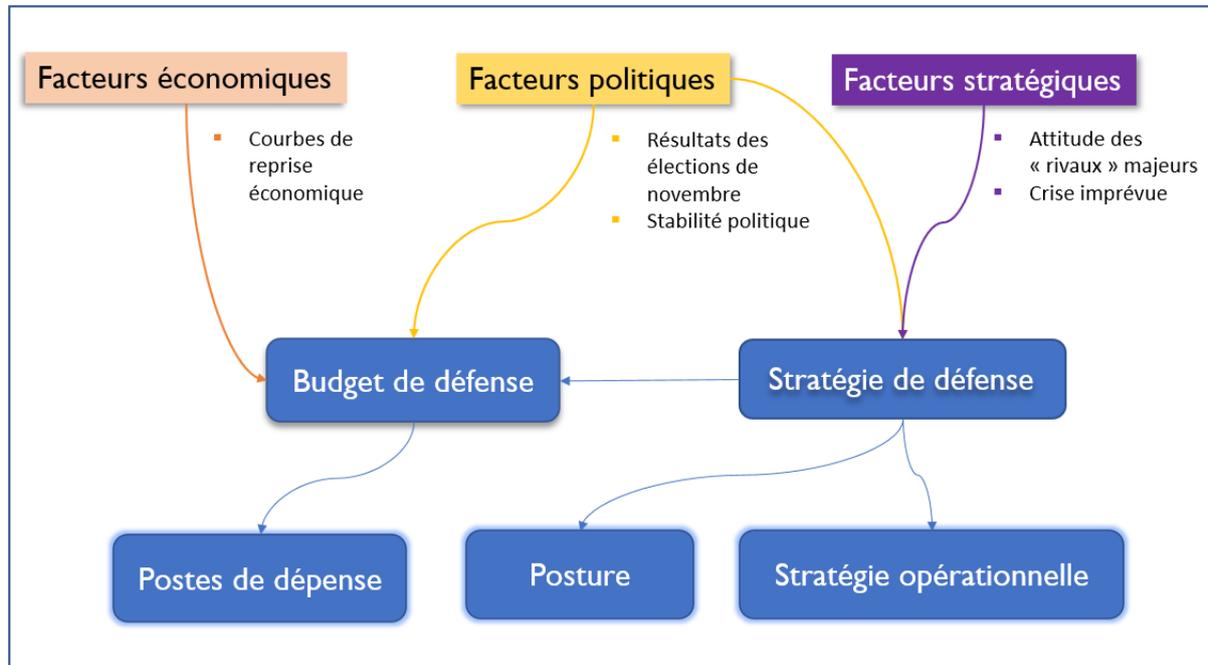
Cette note propose donc une analyse de type prospective des hypothèses quant à l'évolution de la posture de défense américaine, tout particulièrement la marge de manœuvre budgétaire du DoD, ainsi que les options d'adaptation possibles de la politique de défense, comme demandé par le donneur d'ordre. Quelques précisions méthodologiques s'imposent. En premier lieu, nous parlons bien de plausibilité et non de probabilité. Les États-Unis comme le reste du monde sont plongés dans une crise, au sens premier du terme, c'est-à-dire une rupture dans un système complexe, qui rend son évolution encore plus imprévisible qu'à l'accoutumée. La seule certitude que l'on peut avoir est que les choses ne se dérouleront pas comme envisagé dans les projections. C'est aussi pourquoi, en second lieu, cette note fait plus particulièrement effort sur l'analyse des multiples variables et leurs interrelations qui devraient logiquement avoir un impact notable sur ces futurs, non sur des scénarios, distrayant à la lecture, mais dont on sait qu'ils s'avèreront erronés. Enfin, il s'agit bien d'une note, non d'une analyse détaillée. Elle offre donc un développement synthétique, dont la valeur démonstrative est en conséquence limitée et qui recèle bon nombre de considérations implicites.

Méthodologiquement, cette note est construite comme une analyse morphologique abrégée dans laquelle les différents facteurs et thèmes donnent lieu à des options ou des hypothèses que l'on combine ensuite. Cela étant, comme indiqué ci-dessus, il s'agit surtout de réfléchir sur les relations entre options et hypothèses, plus que d'aboutir à des scénarios élaborés.

Cette note est construite en trois volets. Il importe tout d'abord de réfléchir aux différents paramètres directs susceptibles de déterminer la posture de défense. A cet effet, différents facteurs sont à prendre en compte :

- ➔ Le facteur économique : différents modèles de reprise sont envisageables, avec des conséquences variables sur les perspectives d'évolution budgétaire. C'est un déterminant majeur de l'évolution du budget de défense, en lien avec les choix politiques qui seront faits pour soutenir la reprise, lesquels peuvent varier selon le rapport de force gouvernemental après les élections ;
- ➔ Le facteur politique : les variables principales sont les résultats des élections de novembre, qui concernent non seulement le Président, mais aussi le Congrès. Cela déterminera l'orientation de la stratégie de sécurité, mais peut aussi se traduire par des configurations gouvernementales plus ou moins favorables à la cohérence de la politique. Il aura donc des effets directs sur le niveau de ressources accordé à la défense, mais aussi sur les priorités dans la répartition des crédits, au travers de la formulation de priorités stratégiques ;

- ➔ Le facteur stratégique actuellement caractérisé par la « compétition » avec les rivaux « révisionnistes ». Il peut évoluer, voire être transformé par l'occurrence d'un évènement imprévu (« *wild card* »). L'évolution de la stratégie de défense reste aussi dépendante de ce facteur.



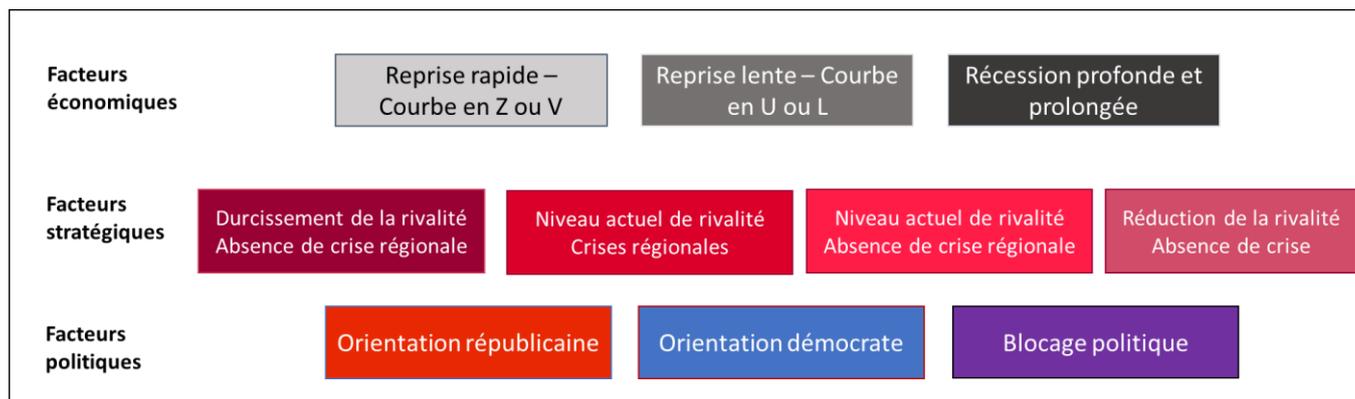
À noter que le paramètre d'évolution de la pandémie a principalement un effet indirect, au travers de son impact économique, voire politique (impact sur le déroulement ou les résultats des élections). Mais il peut aussi affecter la perception des priorités en matière de sécurité nationale, surtout en cas de retour d'une Administration démocrate.

Le second volet est consacré au cœur de la question posée, à savoir les hypothèses en matière de budget de défense d'une part, d'axes de stratégie de défense d'autre part.

Le troisième volet porte sur la traduction logique de ces hypothèses dans les domaines clés constitutifs de la posture de défense :

- ➔ La stratégie opérationnelle de référence qui va intellectuellement sous-tendre la stratégie de défense, les doctrines d'emploi et les orientations capacitaires, à des degrés divers cependant, selon la cohérence du dispositif ;
- ➔ La posture de déploiement avec ses composantes, déploiements en opérations, présence avancée par le truchement de rotations de forces continentales ou l'affectation de forces outremer ;
- ➔ Enfin, la répartition des postes de dépenses, principalement entre les grandes variables que sont la *readiness* (disponibilité opérationnelle), la modernisation (programmes RDT&E et acquisition de nouvelles *capabilities*) et le volume de force (le nombre de personnel, les *capabilities*).

1. Cadrage politico-stratégique



1.1. Facteurs économiques

On ne reviendra pas en détail sur l'état présent de l'économie américaine, qui est désastreux. Selon le *Bureau of Economic Analysis* du Département du commerce, lors du premier trimestre, le PIB a connu une baisse de 5% en taux annualisé après une croissance de 2,1% pour le dernier trimestre 2019ⁱ. Au second semestre, le *Congressional Budget Office* (CBO) estime que la contraction est en train d'atteindre 11% du PIB, soit 38% en taux annualisé. Le chômage a bondi à environ 33 millions d'Américains (soit 25 millions de personnes ayant perdu leur emploi et une destruction de 8 millions de jobs de la population active) passant de 3,5% à 14,7% en avrilⁱⁱ. Ce sont des chiffres inédits depuis la « grande dépression ». Cependant, lors du mois de mai, avec le déconfinement, le chômage semble déjà avoir amorcé une décrue marquée pour se situer à 13,3%ⁱⁱⁱ.

Les expertises économiques prévoient un effondrement plus ou moins marqué du PIB américain sur l'année 2020 et une reprise plus ou moins significative pour 2021. Les éléments constitutifs de ces scénarios sont connus : la baisse de la consommation (épargne, combinée aux États-Unis avec une perte de pouvoir d'achat des chômeurs) ; la perte de capital humain due à ce chômage massif ; les finances des États alourdies par la charge des programmes sociaux ; le déclin de l'investissement mais, aussi et surtout, sur un plan plus systémique, les difficultés à réaligner les chaînes de valeur nationales et internationalisées du fait des multiples défaillances et des différentiels de récupération.

Les institutions et analystes considèrent à cet égard en général deux catégories de scénarios^{iv} :

- ➔ Des scénarios optimistes : les scénarios en Z ou en V, donc avec une reprise rapide. L'OMC synthétisait ainsi le scénario d'une chute du PIB limitée à -3% en 2020 (donc avec une reprise nette dès les troisième et quatrième trimestres effaçant pour partie l'effondrement de ce printemps) et une forte croissance + 7% en 2021. Tant Wall Street que les entrepreneurs sont sur cette ligne. Un sondage récent indique que les deux tiers des PDG pensent que l'économie américaine récupèrera de la récession en moins d'un an et espèrent en tout cas, pour les trois quarts, combler les pertes de leur entreprise sur cette durée. Cet optimisme est motivé par

l'énorme plan de soutien économique du gouvernement^v et se trouve conforté par les chiffres récents du chômage ;

- ➔ Des scénarios plus pessimistes, jugés les plus probables par les institutions notamment. Ils incluent celui d'une reprise lente, en U ou en « *Swoosh* » (la forme du logo de Nike). Selon l'OMC, dans ce cas, 2020 aboutirait ainsi à une récession de -9% du PIB que ne compenserait que partiellement une croissance de 5% en 2021. Le CBO aussi anticipe ainsi une évolution en « *Swoosh* » dans laquelle le PIB connaîtrait une récession de 5,6% en 2020, suivie d'une croissance de 4,2% en 2021, et resterait donc au dernier trimestre 2021 de 1,6% inférieur à son niveau du dernier trimestre 2019^{vi}. Le scénario en L, pire encore, correspondrait à un décrochage pérenne avec une reprise qui n'efface pas les pertes de l'effondrement. Certains banquiers centraux craignent un scénario en W, avec reprise puis nouvelle crise (par exemple découlant d'une reprise de la pandémie et un nouveau confinement)^{vii}. Ces scénarios mettent en avant, comme chez nous, les freins continus à l'activité liés aux mesures sanitaires, les pertes d'activités saisonnières qui sont irrécupérables de même que les conséquences de la perte de capital entraînée par la récession.

De plus, plusieurs analyses soulignent la fragilité du système financier américain, sa capacité à couvrir les pertes des entreprises, qui étaient déjà lourdement endettées. Ce ne sont pas tant les banques, mieux structurées qu'en 2008, qui inquiètent que les sociétés de capital-investissement devenues les acteurs majeurs de la dette privée avec leurs émissions d'obligations de prêts garantis. La masse de liquidités déversée par les opérations de *quantitative easing* des banques centrales, notamment de la FED, a généré en effet des surinvestissements de plus en plus risqués. La crainte que la multiplication des défauts aboutisse à l'effondrement du château de cartes apparaît bien présente^{viii}.

Il faut ajouter un facteur pérenne déjà évident et qui jouera sur le budget, celui de l'endettement accru :

- ➔ Dans les scénarios optimistes : il se « limite » au plan de soutien de 2 200 Mds\$ (soit 10% du PIB) ;
- ➔ Dans les scénarios plus pessimistes : le plan de soutien est suivi par d'autres, atteignant plusieurs milliers de milliards de dollars.

1.2. Facteurs politiques

L'impact des élections de novembre 2020 peut être envisagé sous trois aspects : les résultats de l'élection présidentielle, ceux de l'élection législative, enfin, la manière dont les résultats de l'élection présidentielle sont acceptés par les candidats et leurs soutiens, qui aura un impact sur la stabilité politique du pays.

La réélection du Président sortant signifie normalement la poursuite de la politique menée lors du premier mandat, bien qu'elle connaisse souvent des inflexions. Dans le cas de Donald Trump, le caractère fluctuant des choix politiques effectués depuis quatre ans ne permet pas

de prévoir clairement la voie qui sera suivie, même si on peut envisager que les lignes directrices resteraient : une approche « *America First* » (unilatéralisme et intérêts nationaux) ; la focalisation sur la restauration de la prospérité ; la volonté de désengagement militaire ; la stratégie de sécurité axée sur la compétition avec les « puissances révisionnistes ». Des inflexions sont possibles :

- ➔ Un durcissement de l'unilatéralisme, manifesté par la volonté de réaffirmer la puissance des États-Unis face au sentiment d'affaiblissement du leadership engendré par la crise sanitaire ; une dégradation des relations avec les alliés et les organisations internationales ;
- ➔ Un désengagement accru des affaires internationales qui ne relèvent pas directement de la préservation des intérêts nationaux ;
- ➔ Un durcissement de la logique de « compétition » jusqu'à une possible confrontation économique et/ou militaire, en particulier avec la Chine.

L'évolution vers un retour au leadership classique paraît improbable dans la mesure où les représentants du courant internationaliste conservateur n'ont pratiquement aucune chance de se trouver dans une seconde Administration Trump. La réélection de Donald Trump conforterait la poursuite de ses préférences « jacksoniennes » et celles de sa base électorale. Dans ce contexte, l'évolution de l'engagement dépendra fortement de la priorité accordée à la restauration de la santé économique du pays. Les ambitions personnelles du Président (qui peuvent varier entre l'affirmation de la puissance, ou la recherche d'une consécration de ses dons de négociateur) pourront aussi jouer sur la gestion des relations avec les puissances rivales.

L'élection de Joe Biden devrait s'accompagner d'une volonté de réorientation des politiques intérieures, de sécurité et de défense. A l'heure actuelle, la direction exacte reste toutefois incertaine, dans la mesure où le programme démocrate n'est pas fixé. Joe Biden incarne un libéralisme centriste qui est contesté par le courant progressiste, dont les résultats lors des primaires (et le poids au Congrès) pèseront sur la définition des priorités.

Le nom du prochain Président n'est pas le seul paramètre déterminant l'évolution de la politique américaine : les relations avec le Congrès définiront la latitude dont disposera l'Administration. Trois configurations sont possibles :

- ➔ L'élection d'un Congrès majoritairement contrôlé par le parti présidentiel dans les deux Chambres, favorisant la mise en œuvre des choix politiques de l'Administration ;
- ➔ L'élection d'un Congrès contrôlé par l'opposition au Président, qui dans le contexte actuel de disparition de l'esprit « bipartisan », conduirait à une politique d'obstruction systématique aux décisions de l'Exécutif ;
- ➔ La poursuite de la division actuelle entre une assemblée démocrate et l'autre républicaine, ce qui constitue aussi un facteur de blocage des politiques.

Il en résulte plusieurs hypothèses possibles à l'issue des élections :

La réélection de Donald Trump avec un Congrès majoritairement républicain, ou la poursuite du contrôle du Sénat par les Républicains : l'Administration conserverait l'ascendant sur la

politique de sécurité et pourrait, en particulier, poursuivre le démantèlement des accords internationaux, la réduction des activités « multilatérales », voire des engagements militaires. En matière de politique économique, le poids des tenants de l'orthodoxie budgétaire peut limiter les plans de relance (impact sur la reprise), mais aussi les dépenses de défense. Sur ce point une « alliance » objective peut être trouvée avec les Démocrates de la Chambre dans le cas où ils y restent majoritaires.

La réélection de Donald Trump avec un Congrès contrôlé par les Démocrates : même si la tendance de l'Administration au désengagement militaire peut être soutenue par les Démocrates, les priorités de politique de sécurité seront différentes (compétition stratégique/nouveaux enjeux) et les méthodes opposées. La mise en œuvre d'une stratégie cohérente serait extrêmement difficile, si bien que le leadership américain serait encore plus fragilisé. En matière économique, le Congrès pourrait s'entendre avec l'Administration sur des plans de relance, même si les axes d'effort privilégiés peuvent être divergents. Une nette diminution de l'effort de défense est prévisible, surtout si le courant « progressiste » est influent au sein de la Chambre.

L'élection de Joe Biden avec Congrès démocrate : l'Administration chercherait à restaurer le *leadership* international, en privilégiant le retour à l'action diplomatique et multilatérale. Un poids important des « progressistes », à la Chambre ou dans l'Administration, peut encore accentuer le retrait des engagements militaires et une réorientation de la politique de défense (tentative de coexistence avec la Chine, mais durcissement des relations avec la Russie). La dépense fédérale serait réorientée vers le soutien à l'économie et à la politique sociale, voire à l'influence extérieure (aide), au détriment de la défense.

L'élection de Joe Biden avec un Congrès divisé, laissant le contrôle du Sénat aux Républicains : les velléités de réorientation de la politique de sécurité de l'Administration seraient systématiquement contrées par le Sénat, qui veillerait par ailleurs à empêcher la nomination de ministres trop « progressistes ». Les orientations de défense ne pourraient être modifiées que marginalement, mais les décisions (désengagement, priorités capacitaires) seraient toujours contestées, limitant la capacité d'initiative américaine. La confrontation sur la politique économique (éventuellement entre « *budget hawks* » et « progressistes ») rendrait l'adoption d'un plan de relance et les arbitrages budgétaires extrêmement compliqués. La diminution du financement de la défense peut être un sujet d'accord entre Démocrates et Républicains, même si les commissions sénatoriales de défense s'emploient à le préserver.

Un autre cas de figure peut être envisagé : celui d'une crise majeure provoquée par l'annonce de résultats ambigus de l'élection présidentielle, dans un contexte de radicalisation des positions partisans de l'électorat comme des responsables politiques. Ce type d'évènement, inédit dans l'histoire des États-Unis, serait plausible en 2020 : si le risque sanitaire lié à la pandémie entraîne le développement du vote « à distance » (électronique ou postal), rendant possible la fraude ou légitimant les craintes d'une fraude ; et si les résultats dans des États clefs sont contestés, imposant un recomptage, voire une décision judiciaire, pour désigner le vainqueur. Dans ces conditions, le candidat vaincu refuserait de reconnaître la situation. Cette hypothèse est rendue d'autant plus crédible par les manifestations actuelles, donnant lieu à des réactions qui renforcent les antagonismes politiques déjà très vifs.

Plusieurs scénarios apparaissent alors plausibles :

- ➔ Une crise politique temporaire, marquée par une procédure judiciaire prolongée, durant laquelle le gouvernement ne fonctionne plus normalement ; des mouvements populaires déstabilisent le pays et accentuent la division sociale. Mais la crise ne dégénère pas et se résout finalement par la reconnaissance d'un vainqueur, qui reprend le contrôle des institutions. La légitimité du Président élu demeure toutefois très faible.
- ➔ Donald Trump refuse de reconnaître sa défaite et reste au pouvoir malgré les procédures de contestation judiciaires, dont les résultats ne mettent pas fin aux revendications démocrates. La crise donne lieu à des manifestations de violence mais le soutien du Congrès et la loyauté des forces de sécurité permettent de rétablir l'ordre. Le gouvernement développe des tendances autoritaires.
- ➔ Donald Trump est contraint de quitter le pouvoir sans reconnaître sa défaite, en appelant sa base électorale à contester le nouvel élu. Les manifestations de violence se développent hors du contrôle des forces de sécurité dans certains États et l'unité nationale est remise en cause. Le gouvernement fédéral est profondément affaibli.

1.3. Facteurs stratégiques internationaux

L'évolution de la situation internationale est un déterminant majeur des choix de politique de défense.

La première option envisageable est une **poursuite de la configuration actuelle**, marquée par la rivalité entre les grandes puissances mais en restant dans une logique de compétition indirecte (ou de « zone grise ») où chacun cherche à éviter l'affrontement. En arrière-plan, les crises régionales demeurent des préoccupations secondaires pour Washington.

Ce scénario pourrait être modifié par la **résurgence de dangers régionaux** affectant les intérêts de sécurité américains et exigeant leur engagement militaire (principalement en stratégie indirecte ou avec intervention limitée), en parallèle à la poursuite de la compétition stratégique. La diversification des menaces à traiter pourrait résulter d'un « *Wild Card* » tel que :

- ➔ La réapparition d'une menace terroriste directe sur les États-Unis ;
- ➔ La déstabilisation d'un allié qu'elle provienne d'une agression régionale ou d'une rupture politique interne. Les risques de ce type ne manquent pas au Moyen-Orient ;
- ➔ Une catastrophe naturelle de grande ampleur.

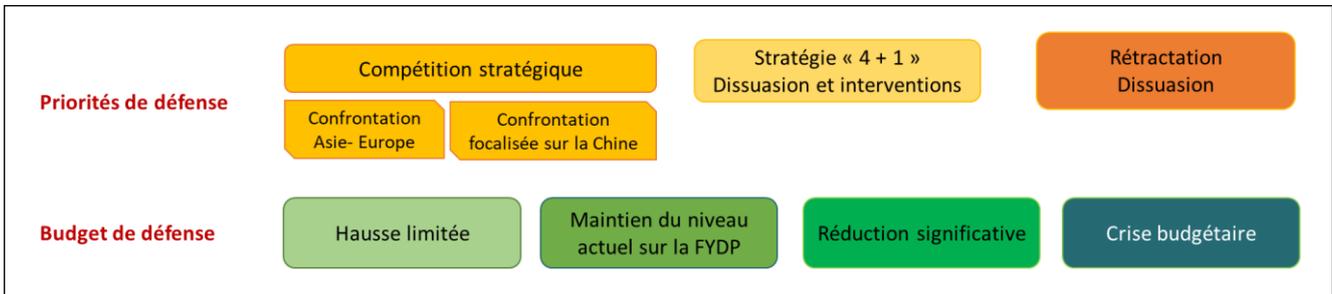
On peut ensuite concevoir un **accroissement de la menace** représentée par l'une des grandes puissances (probablement la Chine), voire par la collusion entre plusieurs rivaux. La compétition deviendrait une confrontation, semblable à celle de la Guerre froide, éclipsant les autres problèmes de sécurité.

Enfin, inversement, une **réduction des tensions** entre puissances majeures peut se produire, en raison des effets d'une crise mondiale (éventuellement liée à la pandémie ou à un autre phénomène d'ampleur internationale) et/ou du fait de l'évolution des politiques nationales :

- Soit dans le sens de l'apaisement et d'un retour vers la coopération, favorisé par un changement d'attitude des régimes « rivaux » comme de l'Administration américaine ;
- Soit dans le sens du repli sur les problèmes intérieurs, qui n'éteindrait pas les rivalités, mais refléterait les limites des capacités d'influence des principales puissances dans un système fragmenté.

Les problèmes de sécurité régionaux ne seraient plus considérés comme des menaces justifiant le même niveau d'implication des États-Unis.

2. Hypothèses en matière de budget et d'axes de stratégie de défense



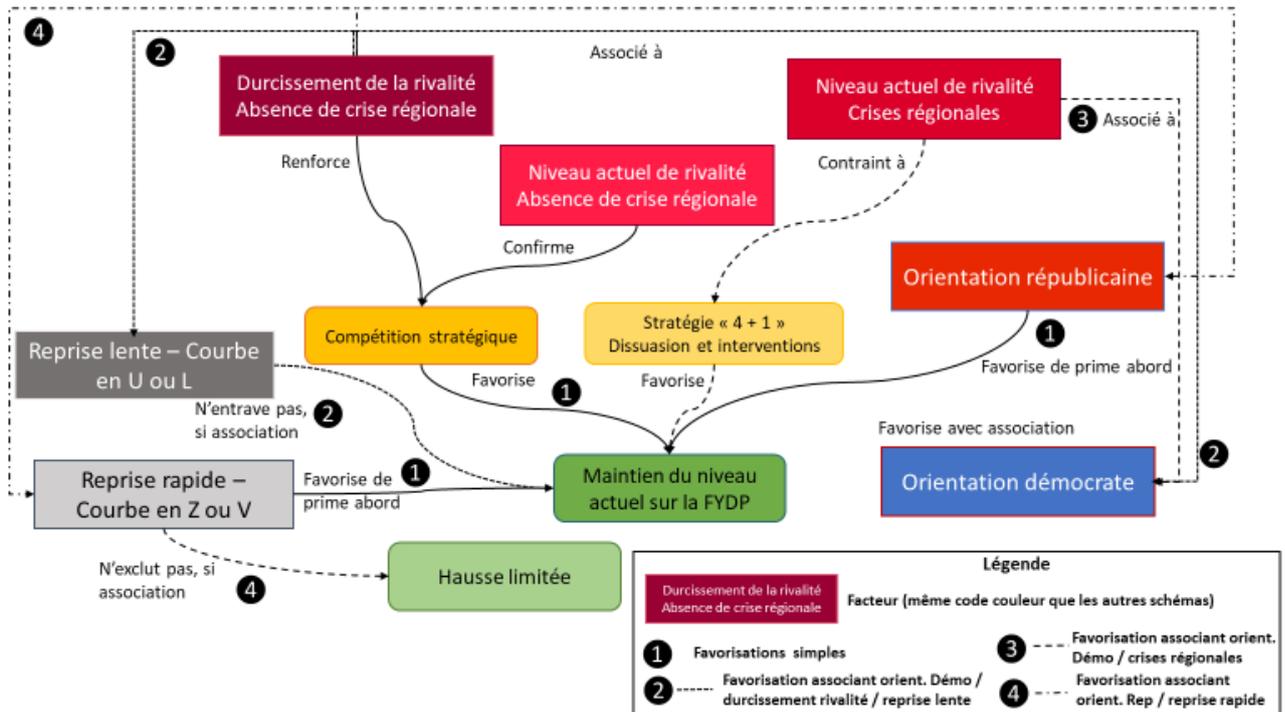
2.1. Hypothèses budgétaires

À court terme, en ce qui concerne l'année fiscale (FY) 2021, comme l'envisage Mark Cancian du CSIS, on peut faire l'hypothèse d'un maintien du budget prévu, voté en profitant des stimuli économiques. Cela signifie déjà l'arrêt de l'augmentation des années précédentes (740,5 Mds\$ accordés par le Sénat^{ix} pour 2021 contre 738 Mds \$ votés en 2020), sans avoir atteint le niveau de dépenses requis pour appliquer la NDS 2018.

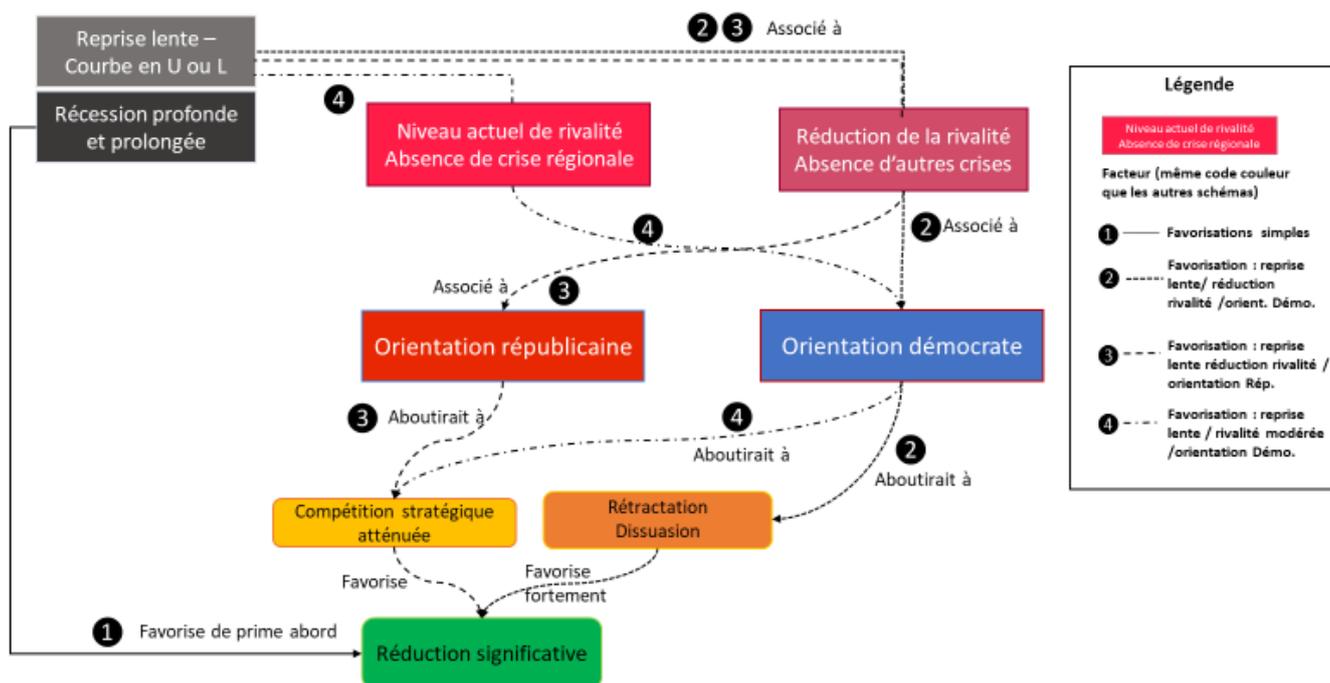
L'incertitude s'accroît notablement à partir de la construction de la requête budgétaire puis de la NDAA FY2022 et de la tendance qui sera alors impulsée pour la FYDP 23-27. On peut considérer comme probable que la nouvelle configuration politique qui émergera à l'automne et la crise économique relancent comme jamais, même sans crise interne, la confrontation politique sur l'impossible équation entre recettes / dépenses / niveau de déficit. Elle opposera bien sûr : les Démocrates, notamment la gauche, que la crise poussera à soutenir avec plus de vigueur l'équilibre des dépenses militaires et non-militaires ; les *Budget Hawks*, plutôt républicains, que la même crise poussera à réclamer une compression budgétaire pour compenser le tsunami des dépenses de relance ; et les *Defense Hawks*, qui tenteront de maintenir à niveau l'effort de défense, arguant des risques d'un affaiblissement durable des États-Unis.

Parmi les scénarios plausibles, on en retient quatre :

- ➔ **Le maintien de la tendance actuelle à une FYDP aplatie.** Il apparaît de prime abord plus crédible avec une orientation politique républicaine alors qu'une orientation démocrate ne le favoriserait pas. Il reste parfaitement envisageable, tout d'abord en raison de l'inertie des positions politiques contradictoires (approche de Cancian), ensuite en cas de reprise économique certes difficile mais réelle (en « Swoosh » ou en U) et de conservation du relatif consensus sur la compétition avec la Chine. En cas d'aggravation notable de la compétition stratégique avec la Chine, voire d'un élargissement des thèmes de tension, on ne peut d'ailleurs l'exclure même avec une Administration démocrate. Si la reprise s'avère plus lente, le maintien relatif des budgets reste encore envisageable mais plutôt avec une orientation républicaine.



➔ **Le scénario beaucoup plus sombre** envisagé plus consensuellement par les experts du budget (comme par exemple Todd Harrison du CSIS ou McKenzie Eaglen de l'AEI)^x. La **baisse serait significative, du même ordre que celle de la période 2010-2015 avec un nouveau plafond type BCA**. A noter que la contraction du PIB implique automatiquement une baisse des crédits de défense, s'ils restent au même niveau d'effort (3,2% du PIB en 2019)^{xi} : cela pourrait dépasser la réduction de 500 Mds \$ sur 10 ans consécutive au BCA. Cette situation est d'autant plus crédible si le redémarrage économique est particulièrement lent au point de s'apparenter à une dépression longue (scénario en L) et si, en parallèle, le niveau des préoccupations internationales n'augmente pas, cédant le pas aux nécessités socio-économiques intérieures, aboutissant à une rétractation de l'interventionnisme américain (cf. ci-dessous). Il serait d'autant plus crédible si Joe Biden est élu ou si le Congrès bascule plus décisivement dans le camp démocrate. Il reste également envisageable avec une orientation républicaine en cas de réduction des tensions avec la Chine et la Russie.



- ➔ On ne peut exclure un **scénario catastrophique** avec des *Continuing Resolutions* à répétition, voire un blocage institutionnel complet découlant de la situation de crise politique inédite dont nous dressons l'hypothèse en partie précédente. Là, toute projection s'avère impossible.
- ➔ Inversement, il ne faut pas totalement écarter le **scénario d'une hausse limitée** en dépit de la crise, si la reprise s'effectue de façon un peu moins problématique et surtout si la perception des menaces s'affermite, qu'il s'agisse de la compétition stratégique ou d'un *wild card*.

2.2. Les hypothèses quant aux axes de stratégie de sécurité

Les axes de la stratégie de sécurité découlent à la fois de l'évolution de l'environnement international, de la situation politique à Washington et des marges de manœuvre budgétaires laissées par le contexte économique.

La première hypothèse s'inscrit dans le prolongement de la tendance actuelle. Elle implique la **poursuite de la focalisation sur la « compétition stratégique »** avec les deux puissances rivales majeures, avec deux variantes :

- ➔ Un effort principal sur la dissuasion et la préparation d'une confrontation militaire, impliquant une focalisation sur les théâtres Indo-Pacifique et Europe, et un désengagement plus ou moins prononcé des autres zones et autres activités (coopération, contre-terrorisme) ;
- ➔ Une focalisation accrue sur la zone Indo-Pacifique, face à une Chine avançant ses pions de façon plus marquée et dans un contexte d'augmentation des tensions,

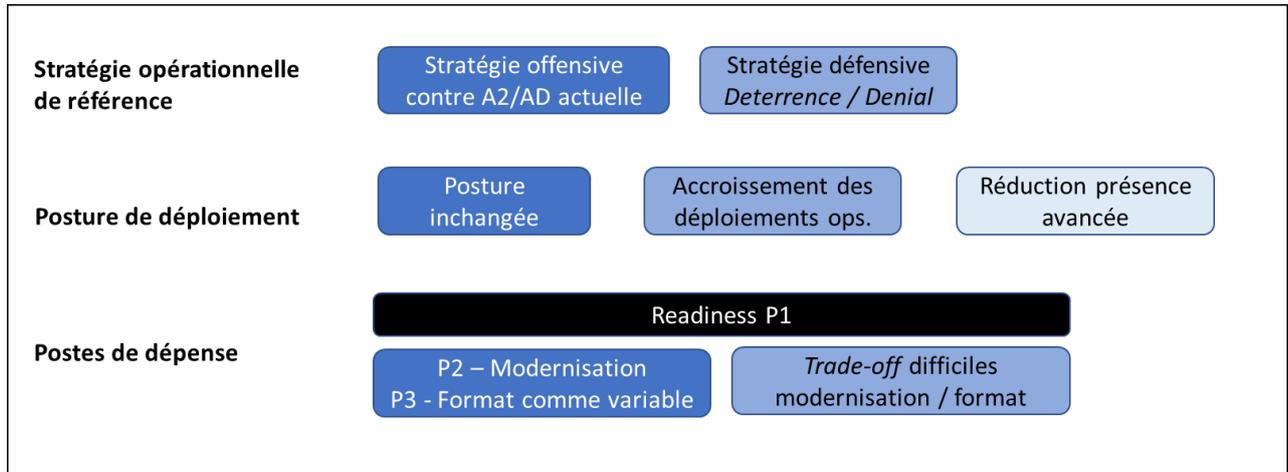
déjà perceptible du fait de la pandémie de COVID-19. Cette évolution serait particulièrement probable avec un gouvernement contrôlé par les Républicains ;

Dans les deux cas, la dissuasion et l'entretien de la puissance militaire continuent de s'accompagner de réponses aux stratégies de « zone grise » dont ces puissances se sont fait une spécialité et qui peuvent justifier le maintien d'activités sélectives de coopération et d'une présence militaire à une échelle plus globale.

Une seconde hypothèse serait le retour à la logique « 4+1 » du milieu de la décennie et qui prévalait initialement lors de la formulation de la NMS 2016 et de la NDS 2018. La dissuasion face aux rivaux majeurs s'accompagne de la préparation d'un engagement contre les puissances révisionnistes régionales (Iran, Corée du Nord), sans cesser la lutte contre le terrorisme. Cette hypothèse serait dictée par la volatilité de l'environnement international, l'émergence d'un « *wild card* ». Elle serait plus particulièrement envisageable avec l'élection de Joe Biden. Cela implique de réduire l'attention portée à la « prochaine grande guerre » pour conserver des capacités d'intervention régionale (en recherchant la coopération des alliés). Cela signifierait la préparation à un engagement en *lead nation* contre ces menaces les plus significatives et la fourniture d'*enablers* sur les autres théâtres.

Inversement, la prochaine Administration peut fort bien engager **une nette rétraction des ambitions**, renoncer notamment à la préparation d'un engagement haute intensité contre les différentes menaces, la stratégie de compétition stratégique reposant avant tout sur la dissuasion et « *l'offshore balancing* » en soutien des alliés. S'affirmerait alors une logique interventionniste du même ordre que celle sous-tendue par les « doctrines » Weinberger / Powell des années 1980/90 : un engagement militaire mené uniquement en cas de remise en cause des intérêts vitaux et disposant d'un mandat clair.

3. Les conséquences et corollaires capacitaires



3.1. Les types de stratégies opérationnelles de référence et leurs transcriptions en matière de priorités capacitaires

La stratégie opérationnelle est aussi susceptible d'être affectée par ces différents futurs alors qu'elle représente un facteur moteur du développement capacitaire. Ainsi, les priorités capacitaires décidées par l'Army depuis 2017 (les « Big Six »), la rupture récente impulsée par le Command du Corps des Marines avec *Force Design 2030* et, dans une moindre mesure, les stratégies capacitaires de l'Air Force et de la Navy, s'alignent sur la conception des opérations multidomaines et plus généralement de contre-déni d'accès. La mise en cohérence des concepts et de ces stratégies capacitaires est assez inédite depuis la fin de la Guerre froide.

On peut envisager à cet égard deux hypothèses majeures quant à l'évolution de cette stratégie opérationnelle de référence :

La première est bien entendu le **maintien de la priorité actuelle accordée à une stratégie offensive** d'intervention rapide fondée sur les opérations multidomaines, focalisée sur le contre-A2/AD puis la dislocation du dispositif adverse pour mettre en échec, par la coercition, l'aventurisme militaire adverse, russe et surtout chinois.

La seconde est une bascule vers **une stratégie plus défensive d'A2/AD inversé**, exemplifié par les concepts de *deterrence by denial*. En d'autres termes, il s'agirait d'une stratégie de *cost raising* de ces aventurismes. À dire vrai, elle est souhaitable pour certains spécialistes aux CSIS^{xii} ou encore au CNAS^{xiii}. Christopher Preble de la Cato l'a par exemple bien résumée ainsi « *I believe that we are moving into a period of defensive dominance but I think that American strategic doctrine is still based on offensive power* »^{xiv}. Elle apparaît aussi dans certains choix ou *desiderata* capacitaires : le *Force Design* des Marines, les besoins exprimés par l'amiral Da-

vidson, commandeur de l'USINDOPACOM, dans *Regain the Advantage*^{xv}. Elle pourrait s'affirmer plus clairement en cas de réduction budgétaire significative alors que se maintient la compétition stratégique. Elle aurait pour traduction capacitaire :

- ➔ L'emphase sur la puissance de ciblage *standoff*, de portées stratégique et opérative (ISR et feux) et la lutte informatique offensive ;
- ➔ L'entretien des capacités d'*enabling* des alliés locaux, tout particulièrement en matière d'appui ISR et feux, et de soutien logistique ;
- ➔ En revanche, une réduction importante des forces de manœuvre terrestres et des capacités aériennes et navales de plus courte portée (voir ci-dessous).

3.2. Posture de déploiement

La posture de déploiement serait elle aussi affectée dans les différentes hypothèses. Cependant, l'histoire récente du fameux « *Rebalancing* » vers l'Asie, combiné avec le resserrement des crédits en début de décennie 2010, a clairement montré que la variable géostratégique impacte en réalité peu une posture de déploiement à la faible plasticité. Seule une rupture assez franche de la logique interventionniste et de l'effort de défense aurait probablement un impact réel sur cette posture. On peut donc envisager :

- ➔ **Le maintien voire l'accroissement du rythme des déploiements**, combinant forces affectées à l'étranger sous commandement des COCOM régionaux et rotations, correspondant aux scénarios d'élargissement des préoccupations stratégiques ou à la focale sur la stratégie « offensive » actuelle, dans le contexte de compétition stratégique ;
- ➔ **Une réduction notable de cette présence avancée** par la limitation des déploiements voire la réduction des forces affectées, en cas de réduction budgétaire significative et *a fortiori*, c'est un truisme, de rétractation de l'engagement américain, sans même parler des hypothèses de crise interne.
- ➔ **Reste la variable, bien réelle cette fois, des modalités de cette posture de présence avancée** entre précisément les volumes de forces affectées au COCOM et déployées en permanence outremer et les déploiements par rotation. Sur ce plan, il nous semble peu crédible d'envisager que le balancier penche vers un renforcement des forces déployées en permanence, y compris en zone Asie. La priorité devrait rester accordée aux déploiements depuis les réservoirs de force des composantes continentales.

3.3. Les postes de dépenses

Les évolutions en matière de poste de dépenses, plus encore que la posture, dépendent de multiples variables : la première est évidemment la place qu'occupent les opérations en cours d'exécution, même avec les crédits OCO. Cependant, beaucoup sont liées aux choix des institutions, non seulement le DoD mais aussi le Congrès, qui ne vont toujours pas dans le même

sens. La cohérence des modèles de force avec les ressources disponibles et les choix stratégiques, si elle est plus marquée actuellement, est trop souvent prise en défaut dans l'histoire de la stratégie capacitaire américaine. Les hypothèses qui suivent recèlent ainsi une bonne dose d'approche théorique.

On raisonnera à gros traits en identifiant trois postes : la *readiness* (la disponibilité opérationnelle, donc les exercices, l'armement des postes en personnels et les dotations), la modernisation des *capabilities* (via les crédits RDT&E et d'acquisition des systèmes, les développements doctrinaux et organisationnels correspondant n'étant pas significatifs sur le plan budgétaire) et le volume de force (« *End Strength* » en nombre de personnels ou encore les *capabilities*).

On peut ainsi commencer par avancer que le financement de **la *readiness* restera la priorité absolue** si l'on se réfère aux schémas classiques. L'effort mené depuis la NDS de 2018, visant à retrouver un niveau de préparation adéquat aux opérations de guerre, sera poursuivi tant que la compétition stratégique sera le cadre de référence. Un changement de stratégie conduirait à de nouvelles mesures d'adaptation aux missions et seule une rétractation stratégique réduirait l'importance de la *readiness*. Il faut noter que le recrutement devrait logiquement être, dans une certaine mesure, facilité par un vivier plus nombreux compte tenu du chômage massif provoqué par la crise. Mais à court terme, la pandémie ralentit les processus de recrutement en raison des mesures de précaution sanitaire, mais aussi l'attractivité de certains postes (en particulier dans la Navy).

Les deux principales variables restent donc la modernisation et les volumes. Sur ce plan, un second élément, « culturel », immédiatement à prendre en compte, est l'aversion au risque du Congrès : bien des velléités récentes de retirer du service des équipements anciens pour ménager les marges nécessaires aux projets de modernisation des *Services* (Ticonderoga de la Navy, A-10 et autres plateformes dans l'USAF) ont essuyé des échecs au sein des commissions des forces armées.

Sur cette base, les hypothèses seraient les suivantes :

- ➔ Le maintien des financements prévus pour la FYDP et la poursuite de la compétition stratégique plaideraient pour **la poursuite en P1 de la modernisation, le volume de forces servant de variable d'ajustement** en étant au mieux stabilisé voire sensiblement réduit, dans les limites permises par le Congrès ;
- ➔ **En cas de réduction budgétaire drastique**, comme au début de la décennie 2010, **l'ensemble des postes en seraient affectés** mais tout particulièrement la modernisation et le volume de force. Là, tout dépendra du niveau d'interventionnisme consenti alors par les Américains :
 - ⇒ Si la réduction s'accompagne d'une forte rétraction de leurs engagements, alors la modernisation sera plutôt avantagée ;
 - ⇒ Si en revanche les engagements sont maintenus, alors il ne sera pas possible de faire peser le gros des pertes sur le volume de force, et la modernisation s'en trouvera profondément ralentie.

- ➔ **L'hypothèse d'une préservation du volume de forces au détriment manifeste de la modernisation** ne nous paraît crédible qu'en cas de *wild card*, de type gestion de crise majeure ou risque soutenu et prolongé d'intervention.

Ceci posé, **les priorités de modernisation** peuvent elles aussi varier :

- ➔ En cas « d'orientation démocrate » donnée par les élections, la modernisation conventionnelle sera sans doute préservée au détriment de celle de la **triade nucléaire**, avec notamment l'abandon du ruineux programme de *Ground-Based Strategic Deterrent* (GBSD), la composante ICBM de l'Air Force ;
- ➔ La bascule vers une **stratégie de *deterrence by denial*** entérinerait :
 - ⇒ La priorité de l'Army à ses *Long Range Precision Fires* et à la défense antiaérienne et antimissile au détriment des forces de manœuvre ce qui affecterait négativement certaines priorités des « *big Six* » actuels (comme par exemple les *Next-Generation Combat Vehicles* ou encore le *Soldier Lethality*) dans la droite ligne de l'USMC ;
 - ⇒ Les *Maritime Distributed Operations* de la Navy, auxquelles s'asservit la transformation de l'USMC impulsée par le *Force Design 2030* du général Berger, au détriment des programmes de *Small Combattant* comme la nouvelle frégate FFG et les navires amphibies. Il n'est pas impossible que le nombre de porte-avions, en débat constant depuis des années, finisse par être effectivement réduit ;
 - ⇒ Le B-21 et les nouveaux missiles de la composante aérienne (USAF et aéronavale) au détriment possible des forces aériennes tactiques (commandes de F-35 ou de F-15 et de ravitailleurs en vol) ;
 - ⇒ Les programmes hypersoniques et de défense antimissile.

Ces éléments seront abordés avec plus de détails dans un prochain rapport de cet observatoire sur les designs des forces américaines.

Références

-
- ⁱ « Gross Domestic Product, 1st Quarter 2020 (Second Estimate); Corporate Profits, 1st Quarter 2020 (Preliminary Estimate) », BEA 20—23, May 28, 2020 – <https://www.bea.gov/news/2020/gross-domestic-product-1st-quarter-2020-second-estimate-corporate-profits-1st-quarter>
- ⁱⁱ Congressional Budget Office, *Interim Economic Projections for 2020 and 2021*, Report, May 19, 2020 – <https://www.cbo.gov/publication/56351>
- ⁱⁱⁱ Bureau of Labor Statistics, *The Employment Situation — May 2020*, US Department of Labor – <https://www.bls.gov/news.release/pdf/empst.pdf>
- ^{iv} Congressional Research Service, *Global Economic Effects of COVID-19*, Updated May 1, 2020.
- ^v Matt Egan « Exclusive: Corporate America is very, very bullish on the economic recovery from coronavirus », CNN Business, May 28, 2020 – <https://edition.cnn.com/2020/05/28/business/recession-ceo-confidence-coronavirus/index.html>
- ^{vi} Congressional Budget Office, *Interim Economic Projections for 2020 and 2021*, Report, May 19, 2020, p. 2.
- ^{vii} Matt Egan « Markets have 'no idea' where the virus is going, Fed official says », CNN Business, May 27, 2020 – https://edition.cnn.com/business/live-news/stock-market-news-052720/h_ddf558d9e5d8182772e1d4a837584412
- ^{viii} Joe Rennison and Robert Smith « CLOs: ground zero for the next stage of the financial crisis? », *Financial Times*, May 13 2020, <https://www.ft.com/content/f10eaaac-0f4e-46bc-8f78-0754028da46a>
- ^{ix} Montant total des crédits de défense adopté par la version de la NDAA du Sénat début juin.
- ^x Theresa Hitchens, « DoD Budget Cuts Likely As \$4 Trillion Deficit Looms », *Breaking Defense*, April 27, 2020.
- ^{xi} Daniel Egel, Howard J. Shatz, Krishna B. Kumar, Ted Harshberger, « Defense Budget Implications of the COVID-19 Pandemic », *Commentary*, Rand, April 7, 2020.
- ^{xii} Benjamin Rimland and Patrick Buchan, « Getting the Pacific Deterrence Initiative Right », *The Diplomat*, May 02, 2020 – <https://thediplomat.com/2020/05/getting-the-pacific-deterrence-initiative-right/#:~:text=Getting%20the%20PDI%20right%20means,problems%20than%20it%20would%20solve.>
- ^{xiii} Ely Ratner et alii, *Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific*, January 28, 2020 – <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>
- ^{xiv} « Military Implications of Great Power Competition », CSIS, January 15, 2020 – <https://www.csis.org/analysis/military-implications-great-power-competition>
- ^{xv} National Defense Authorization Act (NDAA) 2020, Section 1253 Assessment, *Executive Summary, Regain the Advantage, U. S. Indo- Pacific Command' s (USINDOPACOM) Investment Plan for Implementing the National Defense Strategy Fiscal Years 2022-2026* – <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6864-national-defense-strategy-summ/8851517f5e10106bc3b1/optimized/full.pdf>