

**LE BUDGET AMERICAIN DE LA DEFENSE : COLOSSAL, MAIS INSUFFISANT ?****JULIEN TOURREILLE***Chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand*tourreille.julien@uqam.ca

Début février 2010, l'administration Obama a simultanément présenté le *Quadrennial Defense Review* ainsi que sa proposition de budget de la Défense pour 2011. Le premier apparaît comme l'aboutissement de la volonté du secrétaire à la Défense Robert Gates d'adapter les forces américaines aux défis de l'environnement international dans lequel elles doivent opérer. La seconde essaie, courageusement mais péniblement, de concrétiser cette adaptation. Barack Obama propulse ainsi les dépenses militaires à un niveau historiquement élevé. Elles souffrent cependant de contraintes structurelles majeures qui les font apparaître insuffisantes par rapport aux responsabilités des États-Unis sur la scène internationale.

1. L'importance du QDR 2010

Les examens quadriennaux de la Défense, les *Quadrennial Defense Review (QDR)*, sont des documents d'orientation stratégique et de planification produits depuis 1997 par le Pentagone à la demande du Congrès. À travers ces documents, le département de la Défense expose sa vision des enjeux sécuritaires et des menaces auxquels les armées américaines doivent faire face. Étant donné le rôle majeur de la puissance militaire dans la politique étrangère des États-Unis, de tels documents méritent donc une analyse minutieuse.

Quatrième exercice du genre, après ceux de 1997, 2001 et 2006, le *QDR 2010* rappelle d'emblée que les États-Unis sont « une nation en guerre »ⁱ, engagés en Irak, en Afghanistan et dans la lutte contre le terrorisme. Au-delà, deux éléments conceptuels de ce *QDR 2010* retiennent l'attention. Premièrement, dans la lignée de celui de 2006, il soutient qu'au 21^e siècle, la suprématie conventionnelle des armées américaines sera contournée par un recours croissant aux tactiques asymétriques de la part des adversaires des États-Unis, qu'ils soient des puissances émergentes comme la Chine ou des groupes terroristes. Deuxièmement, la suprématie dans deux conflits régionaux majeurs était le principe fondamental d'organisation, de planification, et de mesure de l'efficacité des forces armées américaines depuis la fin de la Guerre froide. Étroit et centré sur les conflits traditionnels, ce principe est abandonné dans le *QDR 2010*.

À partir de ces évolutions conceptuelles, le *QDR* 2010 identifie 6 missions fondamentales pour lesquelles les armées doivent se préparer :

- a. La défense du territoire et des institutions américaines.
- b. La contre-insurrection, les opérations de stabilisation, et le contre-terrorisme.
- c. Le renforcement des capacités militaires des partenaires des États-Unis.
- d. La dissuasion et la défaite des tentatives hostiles d'interdiction d'accès aux espaces maritime, aérien et spatial cruciaux pour la sécurité nationale et internationale.
- e. La lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive.
- f. L'efficacité dans le cyberspaceⁱⁱ.

Alors que la culture dominante au sein du Pentagone est axée sur les guerres traditionnelles (c'est-à-dire opposant des États aux armées identifiées et hiérarchisées sur un champ de bataille déterminé et délimité), ce *QDR* enjoint donc aux forces armées américaines de se préparer et d'adapter leurs capacités pour un vaste éventail d'opérations dans lesquelles elles pourraient simultanément être engagées. Concrètement, le Pentagone devra par exemple être capable de mener en même temps des opérations majeures sur plusieurs théâtres, de lutter contre une menace étendue à l'échelle planétaire, et de mettre à disposition ses moyens logistiques et techniques pour répondre à des catastrophes naturelles. Engagé en Irak et en Afghanistan, déployant des forces spéciales et des drones à travers le monde pour traquer Al-Qaïda, impliqué dans les efforts humanitaires en Haïti, le Pentagone peut déjà mener de front plusieurs missions de nature différente. Cette capacité devrait être maintenue et améliorée dans les années à venir.

Bien que les *QDR* soient des documents importants fixant les grandes lignes d'organisation des forces armées, leur succès dans l'adaptation de l'outil militaire aux défis sécuritaires et stratégiques qu'ils identifient est mitigé. Le principal problème réside dans le décalage entre les ambitions et orientations générales des *QDR* et la réalité des budgets annuels de la Défenseⁱⁱⁱ. Afin de mesurer la pertinence et le potentiel d'un *QDR*, il convient donc d'analyser les demandes budgétaires formulées par l'administration.

2. Le budget de la Défense pour 2011 : un niveau historiquement élevé

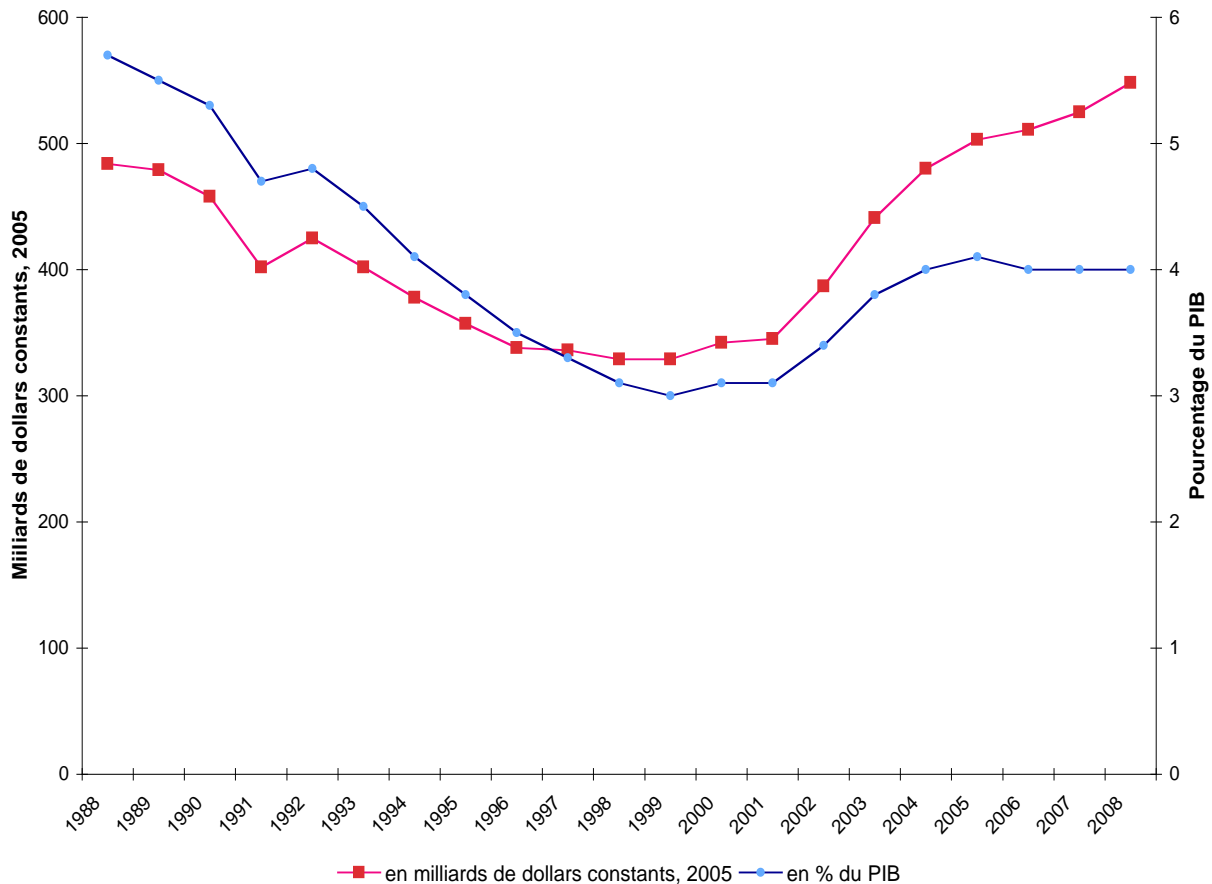
Le décalage entre les objectifs stratégiques généraux exposés dans les *QDR* et leur concrétisation dans le budget annuel du Pentagone résulte en grande partie de l'inertie de ce dernier face au changement. L'adage traditionnellement employé au sujet des *QDR* est ainsi que « les civils proposent, les services disposent. »

Il n'est pas acquis que le *QDR* 2010 surmonte cet obstacle. Deux efforts significatifs ont cependant été faits. D'une part, ce document, et surtout le secrétaire à la Défense, reconnaît cet obstacle et mesure ses limites. D'autre part, le *QDR* 2010 a été publié en même temps que le projet de budget 2011 présenté par l'administration Obama.

Le budget de la Défense demandé par l'administration Obama pour l'année fiscale 2011 (qui s'étend du 1^{er} octobre au 30 septembre) s'élève à 549 milliards de dollars. En incluant le coût des guerres en Irak et en Afghanistan, les dépenses militaires américaines pour 2011 devraient atteindre les 708 milliards de dollars. Depuis 2001, le budget du Pentagone a ainsi augmenté de 40 % (70 % en incluant les guerres en Irak et en Afghanistan). En 2011, il devrait être supérieur

de 13 % au sommet atteint lors de la guerre de Corée, de 33 % supérieur au sommet de la guerre du Vietnam, de 23 % supérieur au maximum atteint sous la présidence Reagan, ou encore de 64 % supérieur à la moyenne de la Guerre froide^{iv}.

Évolution du budget de la Défense américaine, depuis 1988



Source : <http://first.sipri.org/>

Si ces données peuvent sembler vertigineuses, le budget de la Défense américaine pour 2011 est relativement modeste par rapport au PIB des États-Unis et aux dépenses totales du gouvernement fédéral. Il représente 3,5 % du premier et 14 % des secondes. En incluant l'Irak et l'Afghanistan, ces chiffres sont respectivement de 4,6 et 18 %^v.

Cette modestie relative du budget de la Défense par rapport à la richesse des États-Unis et en regard de leurs responsabilités sur la scène internationale pousse certains à soutenir que ce budget devrait atteindre un plancher de 4 % du PIB. Cet argument est, sans surprise, défendu par le secrétaire à la Défense Robert Gates, ainsi que par le président du comité des chefs d'état-major, l'amiral Michael Mullen. Il anime également les discussions entre instituts de recherches et spécialistes des questions de défense^{vi}.

Plus fondamentalement, malgré des ressources considérables, les dépenses du Pentagone doivent être rationalisées et disciplinées. Malgré deux guerres et la lutte contre le terrorisme, le département de la Défense dépense plus chaque année pour ses activités administratives que pour

les opérations des forces spéciales^{vii}. De plus, le Pentagone continue à dépenser des milliards de dollars pour des programmes d'armements lancés pendant la Guerre froide et jugés inadaptés aux conflits contemporains. Avec le budget 2010, le secrétaire Gates a amorcé un délicat et difficile processus de rationalisation en mettant un terme à pas moins de 50 programmes, dont l'avion de combat F-22 Raptor^{viii}. Si le projet de budget pour 2011 ne se caractérise pas par des abandons de programmes aussi spectaculaires que l'an dernier, il cherche cependant à en consolider les gains, à discipliner les dépenses et à les inscrire en adéquation avec les besoins sécuritaires tels qu'envisagés par le *QDR* 2010^{ix}. Dans cette perspective, Robert Gates a, par exemple, remplacé le général en charge du programme F-35 en raison de l'explosion des coûts et de problèmes techniques persistants. Il a également décidé de retenir des centaines de millions de dollars en primes de performance destinées au manufacturier de l'appareil, *Lockheed Martin*^x.

3. *Un budget de la Défense insuffisant ?*

Malgré un niveau colossal et une volonté de rationalisation, le budget du Pentagone souffre de contraintes structurelles majeures qui nuisent à la capacité d'adaptation des forces armées américaines. Outre une classique culture organisationnelle réticente au changement de la part d'une organisation aussi lourde et complexe que l'institution militaire, les contraintes les plus importantes sont les suivantes :

1. L'augmentation des coûts fixes et obligatoires, en particulier les dépenses de personnel et les frais de maintenance et d'opérations. Ces coûts, allant des salaires, à l'achat de carburant et de pièces détachées en passant par les soins de santé, absorbent plus de 60 % du budget de la Défense^{xi}. À lui seul, le système de soins de santé fourni par le Pentagone à 9 millions de militaires actifs et retraités, ainsi qu'à leurs familles, devrait représenter 10 % du budget de la Défense à l'horizon 2015^{xii}.
2. Les coûts d'acquisition d'armements technologiquement de plus en plus sophistiqués et produits par de grands groupes en situation d'oligopole.
3. L'explosion des dépenses fédérales obligatoires (la Sécurité Sociale et le *Medicare*) combinée à la crise économique qui frappe les États-Unis. La conséquence est de limiter la marge budgétaire du gouvernement.
4. Les guerres en Irak et en Afghanistan.
5. L'obstructionnisme du Congrès vis-à-vis de l'évolution des programmes d'armement. Trois éléments ont, en la matière, une influence considérable : a) L'attrait américain pour les solutions de haute technologie, souvent coûteuses, aux problèmes militaires ; b) L'aversion aux pertes de soldats ; c) La présence des industries d'armements dans la quasi-totalité des 50 États américains et qui rend les représentants au Congrès sensibles aux arguments des industriels en matière d'emplois. À titre d'exemple, le budget 2010 présenté par l'administration Obama en avril 2009 coupait les financements pour l'achat d'avions de transport C-17 supplémentaires et pour le développement d'un second moteur pour le F-35. Ces financements ont cependant été restaurés par le Congrès^{xiii}.

Afin de concrétiser les projets d'adaptation inclus dans le *QDR* 2010, le budget annuel de la défense devraient, selon les estimations, s'élever à 567 milliards de dollars en moyenne entre 2011 et 2028^{xiv}. Or, à l'exception des guerres en Irak et en Afghanistan, les contraintes présentées ci-dessus ne seront pas surmontées par la seule augmentation des dépenses militaires. D'ailleurs, dans un contexte de crise économique majeure et malgré une conscience aigüe dans la population américaine des menaces qui pèsent sur la sécurité des États-Unis, il est loin d'être acquis que les militaires puissent disposer des ressources financières supplémentaires. Alors que 70 % des Américains considèrent que les dépenses de défense se situent à « un juste niveau » ou sont « trop élevées »^{xv}, le Pentagone devra même faire face à la compétition pour l'obtention de ressources supplémentaires dans un contexte de pénurie et de hausse des coûts.

Au-delà de la question des ressources budgétaires, le défi majeur pour le Pentagone et pour les décideurs politiques américains est de mettre en œuvre des réformes structurelles profondes permettant de dégager les sommes nécessaires à l'adaptation des forces américaines (autant en termes de personnels que d'équipements) aux défis stratégiques et sécuritaires contemporains. Incapable d'innover et de s'adapter aux changements de l'environnement dans lequel il opère, confronté à une explosion de ses dépenses fixes et obligatoires, le Pentagone est aujourd'hui dans une situation similaire à celle des constructeurs automobiles américains. Les conséquences d'une telle situation sont cependant plus dramatiques que la production de véhicules dépassés ne trouvant plus d'acquéreurs. La place des États-Unis sur la scène internationale et leur capacité à assurer leur sécurité et celle des biens communs globaux (en particulier l'accès aux ressources naturelles essentielles et la libre circulation dans les espaces maritime, aérien, spatial et le cyberspace) sont en jeu.



-
- ⁱ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, février 2010, p. iii.
- ⁱⁱ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, février 2010
- ⁱⁱⁱ Anthony Cordesman et Paul Frederiksen, *America's Unertain Approach to Strategy and Force Planning*, CSIS, 5 juillet 2006.
- ^{iv} Travis Sharp, *Vision Meets Reality : 2010 QDR and 2011 Defense Budget*, CNAS, février 2010.
- ^v Travis Sharp, *Vision Meets Reality : 2010 QDR and 2011 Defense Budget*, CNAS, février 2010.
- ^{vi} Pour un point de vue favorable à des dépenses militaires atteignant un niveau plancher de 4 %. Voir Jay Carafano et al., « Four Percent for Freedom : Maintening Robust National Security Spending », Heritage Foundation, 10 avril 2007 ; Martin Feldstein, « The Underfunded Pentagon », *Foreign Affairs*, mars-avril 2007. Pour un point de vue plus sceptique, voir Steven Kosiak, *Analysis of Proposal to Allocate Four Percent of GDP to Defense*, Center for Strategic and Budgetary Assesments, 2008 ; Travis Sharp, « Tying U.S. Defense Spending to GDP : Bad Logic, Bad Policy », *Parameters*, automne 2008.
- ^{vii} Departement of Defense, *National Defense Budget Estimates for FY 2010*, Table 6-5, juin 2009.
- ^{viii} Gordon Lubold, « Gates' next lever to reshape the Pentagon : QDR », *The Christian Science Monitor*, 30 avril 2009.
- ^{ix} Robert Gates, « A Balanced Strategy : Reprogramming the Pentagon for a New Age », *Foreign Affairs*, janvier-février 2009.
- ^x Noah Shchtmn, « Gates Sacks Stealth Jet Chief, Blasts 'troubling Record' of Crucial Plane », *Danger Room* 1^{er} février 2010.
- ^{xi} Todd Harrison (interviewé par Greg Bruno), « Deficits in a Growing Defense Budget », *CFR.org*, 4 février 2010.
- ^{xii} Lawrence Korb et al., *Quadrennial Defense Review Fails to Match Resources to Priorities*, Center for American Progress, 4 février 2010.
- ^{xiii} Todd Harrison (interviewé par Greg Bruno), « Deficits in a Growing Defense Budget », *CFR.org*, 4 février 2010.
- ^{xiv} Travis Sharp, *Vision Meets Reality : 2010 QDR and 2011 Defense Budget*, CNAS, février 2010.
- ^{xv} Lydia Saad, « Americans More Upbeat About U.S. Defense Readiness », *Gallup.com*, 29 mars 2009.