

**FY 2007 DEFENSE BUDGET REQUEST:
LE BUDGET DE DEFENSE POUR LA LONGUE GUERRE**

Par **Catherine Croisier**/ chercheur associée à l'IRIS

Le Department of Defense (DoD) a publié le 6 février 2006 sa proposition de budget pour l'année fiscale 2007.¹ Il revient à présent au Congrès de valider ou amender les propositions du Pentagone, un long processus de rédaction, d'auditions et de navigation entre la Chambre des Représentants et le Sénat américain. Le budget final sera inscrit dans une proposition commune que le président des Etats-Unis signera avant sa transformation en loi. Le budget pour l'année fiscale 2006, présenté en février de l'année précédente n'a ainsi été signé que le 30 décembre 2005.

Le budget requis par le Secrétaire à la Défense s'élève à 439.3 milliards de dollars, une augmentation de 6.9 % par rapport à l'année précédente et de 48% par rapport à 2001, selon la Maison Blanche. Ces chiffres ne tiennent pas compte des activités nucléaires du Département de l'Energie (DoE) qui s'ajoutent néanmoins aux dépenses du DoD, ni des différentes autorisations et crédits (*appropriations*) supplémentaires accordés en cours d'année. A ce montant s'ajoutent par ailleurs quelques 120 milliards de dollars consacrés aux opérations militaires courantes en Irak et Afghanistan :

- 70 milliards de dollars pour la guerre globale contre le terrorisme, comprenant l'entraînement et l'équipement des Forces de sécurité en Irak et en Afghanistan.
- 50 milliards de dollars d'urgence pour l'effort de guerre (venant d'être affectés par le FY 2006 *Defense Appropriations Act*).

Selon les estimations de l' Office of Management and Budget (OMB), organisme équivalent à la direction du Budget et qui présente la loi de finances, le budget de la Défense pourrait atteindre 502,1 milliards de dollars d'ici à 2011.

Le budget américain pour la défense représente près de la moitié des dépenses militaires mondiales - 47% en 2005 - mais enregistre une augmentation des dépenses militaires moins importante que sur l'exercice 2002-2004. Le budget 2007 équivaut à 3,7 % du PIB américain, une somme similaire à celle de l'année 1995, et qui demeure inférieure aux

¹ Selon la loi américaine, l'année fiscale commence au premier octobre de l'année précédente.

11 à 12 % du PIB consacrés à la défense pendant la guerre de Corée, 9% pendant la guerre du Vietnam et 6,2% en 1986 sous la présidence Reagan.

L'augmentation du déficit budgétaire américain, évalué à 423 milliards de dollars pour l'année 2006 constitue néanmoins une grande source d'inquiétudes. La Maison Blanche s'est engagée à réduire de moitié le déficit budgétaire d'ici à 2009 et l'augmentation du budget de défense a dû aller de pair avec une réduction des dépenses sur d'autres projets, notamment la disparition de près de 140 programmes financés par l'Etat fédéral touchant particulièrement le système de santé, l'éducation ou l'environnement.

La guerre contre le terrorisme continue de s'ériger en priorité nationale, maintenant la Défense et la sécurité du territoire au sommet des dépenses budgétaires mais la guerre en Irak grève considérablement le budget américain : selon l'économiste Joseph E. Stiglitz, son coût serait ainsi évalué à 2 000 milliards de dollars, soit 20 fois le montant prévu initialement.

La présentation du budget FY'07 a concordé cette année avec la publication de la Quadriennal Defense Review, qui expose les grandes lignes stratégiques de la politique de défense des Etats-Unis pour les quatre ans à venir. Les réactions à ces deux documents d'importance ont été mitigées de part et d'autre de l'échiquier politique.

S'il est peu probable que le Congrès n'octroie pas au Pentagone des crédits jugés indispensables en temps de guerre, deux écoles de pensée s'opposent néanmoins. La première considère que les Etats-Unis doivent définitivement tourner la page des années de guerre froide et concentrer désormais leurs efforts sur les guerres de quatrième génération en misant sur des avancées technologiques qui devraient conforter la supériorité militaire des Etats-Unis. La seconde, constate l'écart grandissant entre les investissements consentis pour les nouveaux systèmes d'armement et l'inadéquation de ces technologies face aux défis asymétriques qui placent les Etats-Unis en position de faiblesse dans un monde en proie à l'insécurité.

La critique principale émane des inquiétudes face aux choix effectués par le Pentagone qui depuis la fin de la Guerre froide privilégie de coûteux programmes d'armement par rapport au contingent des forces armées américaines. Or les difficultés de recrutement au cours de l'année 2005 ont conduit à une surexploitation des réservistes² : sur 138 000 soldats déployés en Irak en janvier 2006, près de 40 000 appartenaient ainsi à la Garde de l'Army. Utilisées comme renfort en Irak, ces forces ont perdu leur caractère de réserve stratégique de par une mobilisation sans précédent avec la guerre d'Irak, notamment au sein de la garde nationale. Une situation problématique à deux égards :

D'une part, elle conduit à une insuffisance de troupes en cas de situation d'urgence sur le territoire national comme l'a démontré le manque de réactivité de la FEMA (Federal Emergency Management Agency) et de l'administration Bush dans son ensemble suite à la catastrophe provoquée par l'ouragan Katrina.

D'autre part, elle s'appuie sur des troupes n'ayant pas reçu une formation équivalente à celle des forces actives, situation critique à laquelle s'ajoute le problème du manque d'équipement. Le nombre important de victimes en Irak parmi les réservistes et la brutale réaction du Secrétaire à la Défense qui en décembre 2004 avait balayé d'un revers de la main les émois sur l'insuffisance des équipements - Donald Rumsfeld avait ainsi déclaré « *You go to war with the army you have* » - s'était traduit par une diminution nette du recrutement au sein de la réserve. La décision de l'Army de réduire le personnel de la garde à 333 000 soldats a été accueillie par de nombreuses doléances de la part du Congrès et officiels, ce qui l'a conduit à réviser son budget et à accepter finalement la force de 350 000 soldats à laquelle elle est autorisée. Une commission indépendante mise en place par le Congrès travaille actuellement sur les questions d'équipement et de contingent au sein de la Garde nationale et de la Réserve et devrait rendre son rapport au mois de juin 2006. Selon les premières estimations il faudrait à la Garde nationale entre 35 et 45 milliards de dollars de crédits supplémentaires s'ajoutant aux 21 milliards déjà promis par l'Army d'ici à 2011 pour répondre aux exigences de fonctionnement.

² La réserve comprend la garde nationale et les réservistes de chaque arme. Les gardes nationaux dépendent à l'origine des Etats mais sont cependant mobilisables par le gouvernement fédéral en cas d'urgence nationale.

Le Pentagone compte sur la mise en place de la *Base Realignment and Closure* (BRAC) qui selon les annonces devrait permettre le retour sur le territoire américain de près de 70 000 soldats stationnés en Europe et Asie et donner lieu à de substantielles économies pour préserver un niveau de forces satisfaisant au sein des différents services. Néanmoins, la vision du DoD demeure centrée sur un système d'armement privilégiant le déploiement rapide d'une puissance de combat plus agile mais plus restreinte. C'est le cas par exemple du projet de réorganisation de l'U.S. Army qui passe d'une structure fondée depuis la seconde guerre mondiale sur de larges divisions en une force active de 117 brigades modulaires – 42 Brigade Combat Teams et 75 brigades de soutien³ - équipées du Future Combat Systems, système d'armements et de capteurs.

Si le Secrétaire à la Défense a soutenu son budget en indiquant que la menace posée par de larges armées n'avait pas disparu – avec notamment la Chine en toile de fond - et que la dissuasion nécessitait toujours un fort investissement, les menaces asymétriques doivent être contrées par le développement notamment du renseignement et des actions secrètes. Il est ainsi prévu de multiplier par 33% les forces d'opérations spéciales et d'augmenter les SEAL. Un Commandement des forces spéciales associé au Corps des Marine (SOCOM) a été établi en février 2005 au camp Le Jeune, en Caroline du Nord. L'accent est également mis sur le développement de la connaissance des langues et cultures étrangères, mais les crédits consacrés sont relativement faibles en comparaison avec les grands investissements du DoD.

Gordon England, le secrétaire adjoint à la Défense a annoncé en octobre dernier une coupe de 32 milliards de dollars sur la période 2007-2011 pour palier aux dépenses dues à l'inflation, à l'augmentation des coûts du pétrole et aux dépenses de santé de l'institution militaire mais les grands programmes de défense n'ont pas subi de suppression majeure, une mesure qui a soulagé les industriels de l'armement.

Les élections de mi-mandat de cette année offrent en effet au complexe militaro-industriel une conjoncture assez favorable. Inquiets des répercussions que la suppression de programmes pourrait entraîner sur les emplois dans leurs districts et en conséquence sur

³ 106 pour la Garde nationale et 58 pour la Réserver

l'électorat, les Congressistes appuient dans leur ensemble les grands programmes d'armement et en appellent parfois même au patriotisme économique. C'est ainsi que Rob Simmons, représentant républicain du Connecticut, qui avait milité en 2005 contre la fermeture de la base de New London prévue par la BRAC et ainsi participé au sauvetage de près de 4000 emplois dans son district s'attache désormais à préserver les intérêts de la société General Dynamics' Electric Boat, fournisseur de la Navy, en faisant planer la menace que la concurrence chinoise fait peser sur les emplois américains. Une mesure qui lui apporte du crédit dans la course contre les Démocrates.

Symptomatique des autres services, le cas de la Navy n'en est pas moins éclairant. Tandis que le Pentagone prévoit de consacrer des milliards de dollars à l'achat de nouveaux bâtiments de guerre,⁴ la Navy, inquiète des possibles coupes substantielles sur d'autres programmes, met un frein aux ambitions du DoD. Elle remet par exemple en question le projet d'acquisition annuelle de sous-marins – à hauteur de deux milliards de dollars pièce – que le Pentagone entend par ailleurs doubler à partir de 2012. Situation paradoxale : d'un côté, ce renouvellement de bâtiments de guerre et d'armement pourrait de primer abord représenter une manne pour la Navy. L'augmentation spectaculaire du budget de la Défense est en effet une aubaine pour des forces armées désireuses de renouveler un arsenal vieillissant. De l'autre cependant, on assiste à une situation comparable à celle des années Reagan où les investissements massifs de la Défense ne s'étaient pas concrétisés par une véritable harmonie avec les forces armées.

Engagés dans deux guerres simultanées, les Etats-Unis doivent continuer de se doter d'équipement de base pour leurs troupes, une contingence matérielle indispensable bien éloignée des scénarios de guerre technologique auxquels se prépare le Pentagone. La question se pose donc de savoir jusqu'à quel moment le DoD pourra continuer de financer conjointement ses opérations de guerre et les grands programmes d'armement dont les

⁴ Le programme naval présenté par le FY'07 prévoit la construction en 2007 de sept navires de guerre. Le Littoral Combat Ship (LCS) actuellement en construction bénéficie de \$2.6 milliards de dollars pour l'achat d'un sous-marin nucléaire SSN-774 classe "Virginia" tandis que 2.6 milliards de dollars sont affectés à la construction de deux DDX et qu'est prévue l'acquisition d'un croiseur CG(X). Le budget 2007 prévoit également 957 millions de dollars pour l'acquisition de deux navires et système d'armes associés.

estimations de départ sont parfois suivies de douloureuses surprises comme l'a montré le coût total du programme FCS qui a par exemple été évalué par le GAO à 76 fois le montant initial estimé par l'U.S. Army.⁵

⁵ Defense Acquisitions Business Case and Business Arrangements Key for Future Combat System's Success Testimony before the Subcommittee on Airland, Committee on Armed Services, U.S. Senate, Wednesday, March 1, 2006.