

## LA FORMULATION DU BUDGET DE DEFENSE AUX ETATS-UNIS

Par **Barthélémy Courmont**/ Chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

Le 6 février 2006, le Pentagone a rendu publique sa proposition de budget de défense pour l'année 2007. Avalisée par la Maison-Blanche, elle concrétise les orientations en matière de politique de défense proposées par l'administration, et offre un détail complet des programmes et subventions pour la défense nationale. Elle couvre des programmes spécifiques, ainsi que des provisions législatives demandant des fonds supplémentaires par le biais de rapports du Congrès.

Le budget propose cette année 439,3 milliards de dollars pour le Département de la Défense (DoD), soit une augmentation de 7% par rapport à celui de 2006<sup>1</sup>. Il s'agit par ailleurs du plus important budget de défense de ces dernières années, avec 30 milliards de dollars de plus que les dépenses de défense actuelles. En outre, il ne couvre pas les opérations militaires en Irak et en Afghanistan, dont les coûts supplémentaires sont estimés à 120 milliards de dollars<sup>2</sup>, ainsi que les provisions qui pourront être apportées par le Congrès au cours de l'année fiscale, au cas où des dépenses supplémentaires seraient nécessaires.

Quelques semaines plus tard, la Maison-Blanche a rendu publique la *Quadriennial Defense Review* (QDR). Publiée par le Département de la Défense tous les quatre ans, elle propose les orientations des programmes de défense des Etats-Unis pour les vingt prochaines années. Le contenu de ce programme concerne la « *stratégie de défense nationale, la structure des forces, les plans de modernisation des forces, et d'autres éléments de la stratégie de défense* »<sup>3</sup>. En d'autres termes, la QDR traduit en moyens les orientations de la politique étrangère et de défense de Washington.

La QDR joue un rôle important dans la formulation du budget de la défense. De même, pour la première fois cette année, les deux documents étaient soumis ensemble

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse, "Fiscal 2007 Department of Defense Budget is Released", *United States Department of Defense*, 6 février 2006.

<sup>2</sup> « Le budget du Pentagone continue à gonfler », *Le Devoir*, 7 février 2006.

<sup>3</sup> Title 10, Section 118 du *United States Code*.

au Congrès. Cette édition de la QDR est par ailleurs le premier document de ce type à avoir été rédigé après les attentats du 11 septembre 2001, la précédente ayant été produite en grande partie avant les attaques terroristes de New York et Washington. C'est la raison pour laquelle le Département de la Défense souligne les innovations apportées dans la QDR pour répondre aux nouvelles menaces, notamment les défis de la sécurité du territoire et de la guerre asymétrique<sup>4</sup>. Actuellement l'objet de vives critiques au sein des militaires qui réclament sa démission, le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld a expliqué dans un communiqué de presse que les priorités de la QDR 2007 sont : « *battre les extrémistes violents, défendre la patrie, aider les pays en difficulté, et empêcher les terroristes et les régimes dangereux d'obtenir des armes de destruction massive* »<sup>5</sup>.

Une fois publié, ce projet est soumis à l'appréciation des membres du Congrès, qui sont entrés depuis février dans une phase d'analyse de son contenu, et ont engagé des débats sur sa pertinence. Il est intéressant de noter que ces débats, particulièrement houleux dans une année électorale aux enjeux majeurs et aux résultats incertains, ne concernent pas uniquement les montants alloués aux forces armées pour la prochaine année fiscale, mais également l'évolution du budget de défense dans les prochaines années. Pour cette raison, les enjeux ne sont pas tant budgétaires que politiques. En effet, dans un contexte difficile, l'administration voit non seulement ses propositions de budget être exposées aux critiques d'un Congrès dans lequel manque désormais Tom DeLay, ancien chef de la majorité à la Chambre des Représentants, et meilleur soutien de la Maison-Blanche, mais également ses orientations politiques être l'objet de remarques parfois très hostiles.

### *Comment s'adopte le budget de défense américain ?*

---

<sup>4</sup> Steven Donald Smith, "QDR will help meet military challenges, England says", *American Forces Information Service*, 3 février 2006.

<sup>5</sup> John D. Bunuciewicz, "QDR : Adjustments, arrangement to protect Americans, Rumsfeld says", *American Forces Information Service*, 2 février 2006.

Comme les autres propositions contenues dans le budget fédéral, le budget de défense est adopté en coopération entre les branches exécutive et législative du gouvernement américain. Ce long processus commence quand la Maison-Blanche fournit au Pentagone des directives militaires et monétaires, généralement 18 à 20 mois avant la date fatidique du 1<sup>er</sup> octobre qui marque le début de l'année fiscale. Les résultats sont soumis au *Office of Management and Budget*, un organisme de l'Exécutif dont les fonctions sont la gestion et l'administration du budget fédéral, qui vient éventuellement apporter quelques modifications avant de les avaliser. Après cette étape, la demande pour le budget de défense est soumise avec le reste du budget fédéral au Congrès. Cette proposition est généralement adressée le 1<sup>er</sup> février, soit neuf mois avant le début de l'année fiscale, et donc à mi parcours du processus.

Ce sont donc les membres des deux chambres du Congrès qui, en vertu de la répartition des pouvoirs énoncée dans la Constitution, avalisent en dernier recours les propositions de l'Exécutif, dont le budget de défense, respectant ainsi la formule consacrée selon laquelle « *l'Exécutif propose, le Congrès dispose* ». Le poids du pouvoir législatif est particulièrement important dans le fonctionnement des institutions américaines. Toutes les propositions budgétaires de l'administration ne sont pas simplement approuvées par le Congrès, mais sont l'objet d'une analyse méticuleuse dans laquelle la logique des partis s'efface souvent derrière le désir des parlementaires de mettre en avant les prérogatives de la branche législative. Il est ainsi fréquent de voir des élus du même parti que l'administration soumettre des propositions de modification du budget, et rien n'est jamais acquis d'avance pour la Maison-Blanche.

Au Congrès, la proposition de budget de l'administration est soumise à un débat et quelques modifications, qui s'échelonnent généralement sur plusieurs mois, avant d'être finalement ratifiée. Au cours de cette période, trois séquences de débats se

succèdent. La première concerne la présentation de la proposition devant les *Appropriations Committees* de la Chambre des Représentants et du Sénat, qui sont responsables de l'autorisation des dépenses gouvernementales. Mis en place dans les années 1960, les *Armed Service Committees* (commissions chargées des forces armées) de chaque chambre participent pour leur part au processus en approuvant le financement des programmes spécifiques à la défense. Après 1974, les *Budget Committees* sont devenus importants dans les débats au Congrès, car ils régularisent les débats des autres commissions quand ceux-ci se penchent sur les questions budgétaires. A titre d'exemple, les *Armed Service Committees* fonctionnent généralement sous les plafonds imposés par les *Budget Committees*. Les divers sous-commissions interviennent également dans les débats avant que le *Full Committee* ne vote l'acte d'autorisation de défense. Cette proposition de loi est le véhicule législatif principal par lequel le Congrès influence la politique de défense nationale. Les deux chambres révisent le budget de défense en considérant la *Congressional Budget Resolution*, une directive approuvée par la Chambre des Représentants et le Sénat qui établit des limites pour les dépenses fédérales.

Pendant la période au cours de laquelle la Chambre et le Sénat se penchent sur son contenu, la proposition de loi peut être modifiée par des amendements énoncés par des élus isolés ou par des groupes parlementaires. En raison du nombre généralement important de provisions, seules quelques décisions sont réexaminées par la Chambre et le Sénat entièrement assemblés pour l'occasion. Chacune des deux chambres propose une version de la proposition, et les différences pouvant exister entre les deux propositions doivent être réglées. Le résultat est ensuite soumis à chaque chambre pour un vote final. La proposition approuvée est enfin envoyée au chef de l'Exécutif qui peut l'inscrire comme loi connue sous le nom d'« acte d'autorisation de défense ».

*Les débats actuels au Sénat*

Plus qu'à la Chambre des Représentants où les considérations budgétaires prennent généralement le dessus sur les questions de fonds, c'est au Sénat que les débats les plus vifs concernant les choix de politique de l'administration Bush sont le plus visibles. Bill Frist, sénateur républicain de Tennessee et chef de la majorité (*majority leader*) a vivement soutenu le budget de défense en expliquant qu'il « *met l'accent de façon correcte sur la sécurité nationale* »<sup>6</sup>. D'après lui, le point le plus important est celui qui concerne la sécurité nationale, véritable priorité de ce budget, à laquelle vient s'ajouter la baisse des impôts : « *Un projet fiscal qui restreint des dépenses inutiles, contrôle la croissance dans les dépenses de droit et réduit la charge fiscale fera partie intégrante de la croissance économique future. Je suis fier de ce progrès et continuerai à travailler avec mes collègues pour appliquer des politiques de croissance qui réduisent le déficit et mettent en place un environnement qui rendra notre économie prospère et créera de nouveaux emplois* »<sup>7</sup>.

S'exprimant plus spécifiquement sur les orientations du budget de défense, Mitch McConnell, sénateur républicain de Kentucky et assistant du chef de la majorité (assistant majority leader) du Sénat, soutient l'approbation de Bill Frist. Depuis août 2005, McConnell a été un fervent supporter de l'*Assembled Chemical Weapons Alternatives* (ACWA), un programme destiné à stocker en lieu sûr les armes chimiques. Le budget de défense 2007 lui fournit 350 millions de dollars. Dans cette somme, 175 millions de dollars sont désignés pour le programme particulièrement défendu par McConnell, qui concerne le stockage des armes chimiques à *Blue Grass Army Depot*. Cette demande budgétaire est 317 millions de dollars au-dessus des 33 millions de dollars qui avaient été demandés l'année dernière, reflétant les propositions de McConnell, qui avait adressé une lettre au DOD dans laquelle il demandait entre 300 et 400 millions de dollars pour ACWA. Le sénateur du Kentucky s'est réjoui de ce résultat : « *Nous avons effectué des avancées décisives dans le stockage des armes*

---

<sup>6</sup> Communiqué de presse, "Frist praises fiscal budget 2007", *Office of Senator Bill Frist*, 17 mars 2006.

<sup>7</sup> *Idem*.

*chimiques au dépôt de l'armée de Blue Grass* ». Il a par ailleurs annoncé son désir de poursuivre ses efforts en faveur du stockage des armes chimiques : « *Je suis satisfait de voir que le DoD a pris mes conseils en considération en incluant des fonds importants pour l'ACWA dans le budget. Bien qu'il ne s'agisse que d'un premier pas, les citoyens peuvent s'assurer que je n'arrêterai qu'une fois assuré que toutes les armes chimiques seront stockées en lieu sûr* »<sup>8</sup>. Ces positions défendues par des élus républicains masquent difficilement les critiques souvent énoncées par des élus conservateurs, qui s'inquiètent non seulement du coût de la guerre en Irak et en Afghanistan, mais également des réformes du Pentagone, notamment en faveur d'une réduction du total des forces, et d'un redéploiement des troupes américaines. Donald Rumsfeld est en première ligne de ces critiques, mais elles concernent également les choix budgétaires de l'administration.

De l'autre côté de l'échiquier politique, Harry Reid, sénateur démocrate du Nevada et chef de la minorité démocrate (*minority leader*) au Sénat a dénoncé le budget pour son caractère « *immoral et irresponsable* »<sup>9</sup>. Selon Reid, en se focalisant sur le programme de défense, George W. Bush a coupé les fonds nécessaires à d'autres projets de politique intérieure. Il attribue ces inconvénients à une tentative de Bush destinée à apaiser des frustrations républicaines par rapport à des déficits en hausse constante : « *Après avoir généré des déficits et des dettes records avec ses réductions d'impôts, le président demande aux personnes âgées, aux jeunes et aux ménages de nettoyer son désordre fiscal avec des coupes douloureuses dans l'assistance médicale et l'aide aux étudiants* »<sup>10</sup>. La proposition budgétaire de l'administration sur les questions de défense serait ainsi liée à une volonté politique de la Maison-Blanche de souder le parti républicain, en vue d'une échéance électorale difficile. A cet égard, le changement de fonction de Karl Rove, éminence grise de George W. Bush passé au

---

<sup>8</sup> Communiqué de presse, "Statement Of U.S. Senator Mitch McConnell On The 2007 Budget Request For Blue Grass Army Depot", *Press Releases from the Office of Senator Mitch McConnell*, 6 février 2006.

<sup>9</sup> Richard Cowan, "Bush proposes record defense budget", *New Zealand Herald*, 7 février 2006. La presse internationale s'est fait l'écho de la publication de la proposition du budget de défense américain.

<sup>10</sup> *Ibid.*

parti républicain pour préparer les prochaines élections, est révélateur des efforts de l'administration dans ce sens.

Le principal problème soulevé par Harry Reid concerne l'éducation. Le sénateur est extrêmement critique de l'acte *No Child Left Behind* de George W. Bush, qu'il juge inefficace et injuste pour les étudiants et les écoles publiques parce que l'administration n'a pas soutenu le programme avec des fonds significatifs<sup>11</sup>. Reid note que presque un tiers des programmes sur l'éducation annulés sont ceux qui soutiennent les arts, la formation professionnelle, les ressources pour les parents, et les projets de lutte contre les drogues.

Dick Durbin, sénateur démocrate d'Illinois et assistant du chef de la minorité (*assistant minority leader*), appuie les protestations de Reid. D'après lui, le budget affaiblit dangereusement les programmes de l'éducation et de la santé. Le sénateur Durbin souligne que le budget est « *la première opportunité depuis le discours sur l'état de l'Union permettant de comprendre les priorités de l'administration pour la nation* »<sup>12</sup>. Durbin affirme que dans son ensemble, le budget est révélateur de l'échec de la politique fiscale de l'administration Bush, et de son incapacité à répondre aux besoins de citoyens américains.

Durbin critique en particulier le Pentagone pour n'avoir pas incorporé les coûts énormes des opérations militaires en Irak et Afghanistan dans le budget de sécurité nationale, ce qui a pour effet de minimiser les dépenses militaires pharaoniques. Il indique par ailleurs que le budget du DoD n'inclut pas les demandes de subventions spécifiques pour les activités critiques, y compris l'entraînement des forces de sécurité iraqiennes. Pour Durbin, cet effort et cet argent sont nécessaires à une transition

---

<sup>11</sup> "Fulfilling our promise to our children", *Office of Harry Reid*, <http://reid.senate.gov/education/index.cfm>.

<sup>12</sup> Communiqué de presse, "Durbin says President Bush's budget is 'out of touch with the needs of Illinois and the nation'", *Office of Senator Dick Durbin*, 6 février 2006.

réussie en 2006 dans laquelle les forces iraqiennes doivent tenir le premier rôle pour défendre leur population et leur territoire, mais ces coûts ne sont pas incorporés dans le budget national<sup>13</sup>. Là encore, on note une tendance à se servir de la proposition de budget de défense pour critiquer la politique de l'administration sur des dossiers susceptibles de mobiliser l'électorat en vue des élections de novembre.

### *Les perspectives sur le long terme*

Le budget de défense 2007 est composé des éléments suivants : 110,8 milliards de dollars pour le personnel militaire (dans lequel figure une augmentation des salaires de 2,2%), 84,2 milliards de dollars pour les systèmes d'armement, 73,2 milliards de dollars pour la recherche et le développement, et 154,1 milliards de dollars pour les opérations et la maintenance. Bien que ces éléments contribuent à une somme totale qui dépasse les budgets des dernières années, ils indiquent paradoxalement un déclin dans l'augmentation des dépenses militaires dans les prochaines années, en particulier après 2009. Par exemple, le ratio de l'augmentation entre 2004 et 2005, de 9,4%, devrait décroître jusqu'à 3,1% entre 2010 et 2011<sup>14</sup>. En regardant des éléments du budget comme les secteurs de la recherche, de la construction militaire, ou le logement du personnel, on note même une diminution importante qui commence entre 2007 et 2008. En revanche, l'augmentation générale du budget continuera grâce aux opérations et à la maintenance, qui assurent avec la gestion du personnel une croissance maintenue jusqu'à la fin de la décennie.

Certains enjeux doivent être considérés en prévoyant une stagnation éventuelle du budget. C'est le cas de la taille des forces militaires, sujet particulièrement sensible au Pentagone, et pour lequel la gestion du Département par Donald Rumsfeld est fortement critiquée. Depuis plusieurs années, des membres du Congrès autant que des

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *SIPRI Yearbook 2005*, Oxford University Press, 2005.

chercheurs spécialistes des questions militaires insistent sur le fait que l'armée américaine n'est pas adaptée aux conflits post-Guerre froide, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>15</sup>, ses effectifs étant trop limités. Le gouvernement a déjà ajouté 30.000 postes temporaires en 2004, mais de nombreuses voix plaident en faveur d'un effort plus important, et qui s'inscrive sur le long terme. John McCain fait partie des parlementaires qui souhaitent voir les forces armées américaines plus adaptées aux besoins en hommes, notamment dans le cadre d'opérations type Irak, où le sénateur d'Arizona a vivement critiqué la gestion de l'administration.

Comme les dépenses militaires ont augmenté depuis quelques années, deux problèmes majeurs sont devenus importants dans le débat : l'influence du budget de défense sur la croissance économique et son impact sur les dépenses non-militaires. Bien que le budget de défense de 2007 n'est pas le plus important jamais proposé, de nombreux élus sont concernés par une proposition qui a été formulée dans un contexte de déficits budgétaires de plus en plus importants. Les dépenses en hausse constante ajoutées aux objectifs de l'administration de couper le déficit de moitié d'ici 2009 en économisant dans d'autres secteurs menacent les programmes non-militaires, notamment l'éducation et les services médicaux. A l'approche des élections, les parlementaires n'ont pas d'autre choix que de mettre en avant ces problèmes, au risque de s'exposer au mécontentement des électeurs.

Les partisans aussi bien que les adversaires de l'administration actuelle ont réagi au budget de défense de Bush autour de ces différents facteurs. Bien que les dépenses militaires soient projetées pour continuer à s'élever en dépit d'un taux plus lent d'augmentation, il est difficile de prédire comment il affectera d'autres politiques de l'administration. Dans ce jeu, les paris sont certainement hauts : les nécessités pour une force armée supérieure d'une part et programmes sociaux de l'autre.

---

<sup>15</sup> Edward F. Bruner, "Military forces: what is the appropriate size for the United States ?", *CRS Report for Congress*, 24 janvier 2006.

Si la perspective des élections de novembre 2006 invite légitimement les Démocrates à critiquer l'action de l'administration et les Républicains à trouver un moyen de s'en démarquer, afin de ne pas faire les frais de l'impopularité devenue chronique du président américain, l'échéance de l'élection générale de 2008 plane sur les débats. Il est ainsi intéressant de voir les positions adoptées par ceux qui se mettent d'ores et déjà en avant en vue de cette échéance, tant dans un camp que dans l'autre. Sur ce point, force est de constater que les principales personnalités politiques présentes au Congrès, de John McCain à Hillary Clinton, critiquent vivement la gestion de la guerre en Irak, mais ne proposent pas de baisse du budget de défense avant plusieurs années. Il y a ainsi un consensus bipartisan qui incite aujourd'hui les élus démocrates et républicains à plaider en faveur d'augmentations des capacités de défense dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les nouvelles menaces. A l'exception notable, et régulière, de Robert Bird, les parlementaires estiment que le montant alloué aux forces armées est justifié, et c'est sur la manière dont ces fonds sont utilisés que les rivalités se cristallisent. Après les élections de novembre 2008, en fonction des événements internationaux et des priorités de Washington, le budget de défense pourrait progressivement stagner, et confirmer ainsi la tendance de fond amorcée dans la QDR, mais il est en revanche peu probable qu'il soit revu à la baisse de façon significative.

La guerre en Irak, et plus encore son coût, sont l'objet de vives critiques des Démocrates tant que d'une partie importante des Républicains, qui reprochent à l'administration son aventurisme mal évalué au début de la campagne militaire. Le coût global de cette guerre a ainsi été revu à la hausse à diverses reprises. Si les prédictions de Paul Wolfowitz au printemps 2003 étaient de considérer que l'ensemble du coût serait couvert par l'exploitation des richesses énergétiques irakiennes, le Pentagone misait plus raisonnablement sur 60 milliards de dollars. Aujourd'hui, pas un seul expert ne mise en-deçà de 500 milliards de dollars, et certains vont jusqu'à

prévoir un montant global proche des 2.000 milliards de dollars, notamment en raison de la nécessité de conserver des troupes sur place sur le long terme. Pour autant, et même si le fardeau financier de cette guerre est dénoncé par les détracteurs de l'administration, les élus démocrates tant que républicains sont conscients de la nécessité de maintenir une présence importante en Afghanistan et en Irak, sans quoi l'effort de guerre pourrait être totalement inutile. Certains n'hésiteraient pas à parler alors de défaite, situation que ne souhaite aucun des deux partis.