



Nouvelles et Analyses

Vol. 2, no 1
5 avril 2013

Point sur le budget de défense des États-Unis, chronique d'une catastrophe évitée ?

Par Aude-Emmanuelle Fleurant
Directrice du domaine d'études
Armement et économie de défense,
IRSEM, ministère de la Défense (France)

Objet d'un psychodrame politico-économique washingtonien depuis l'été 2012, la séquestration, ce mécanisme inusité de compressions automatiques du budget fédéral américain, est maintenant en vigueur depuis un mois. Dénoncée de manière parfois virulente par les représentants du département de la Défense (DoD), qualifiée par l'ex-secrétaire à la Défense de "mécanisme de fin du monde", cette mesure visait officiellement à forcer une entente qui n'a jamais vu le jour entre la Maison blanche et le Congrès sur le meilleur mode de règlement du double problème de la dette et du déficit fédéral. Or, un mois après son déclenchement, force est de constater que malgré des pronostics au parfum apocalyptique, le Pentagone n'a pas implosé et doit aujourd'hui faire face à la situation qu'il a passé près d'un an et demi à tenter d'esquiver.

Le malaise exprimé par le DoD face à sa situation budgétaire était essentiellement attribuable à deux grands facteurs. Le premier tient au fait que le mécanisme de séquestration agit de manière indiscriminée, c'est-à-dire que les réductions qu'il prévoit - entre 9% et 10% par année sur une décennie

pour la défense - sont appliquées de manière égale sur l'ensemble du budget. En clair, les autorités ne peuvent pas décider la manière dont les réductions seront appliquées, une approche qualifiée de « hachoir à viande », qui complique concrètement la gestion de l'immense enveloppe financière dont elles disposent. Cette rigidité était d'ailleurs placée au cœur d'un argumentaire qui cherchait essentiellement à soustraire la défense de la séquestration, estimant que celle-ci contribuait déjà pleinement à l'effort de redressement des finances publiques avec la décision a été prise en 2012 de retrancher 487 milliards de dollars du budget sur cinq ans.

Le second facteur d'inquiétudes pour la défense est lié à l'incertitude financière créée par le climat très conflictuel qui règne à Washington, d'une part, entre les partis et, d'autre part, entre les ailes exécutive et législative. Ce contexte interfère avec le processus législatif habituel et a bloqué l'adoption de la loi budgétaire de défense pour l'année 2012-2013. Entre octobre 2012 et mars 2013, le DoD a ainsi été financé via des « résolutions continues » (*continuing resolution* ou CR), des « minis-budgets » de quelques mois que les Américains appellent des mesures « bouche-trous ». Bien qu'étant une pratique relativement courante aux États-Unis, leur inconvénient pour la défense réside dans le fait qu'elles rendent la vie difficile aux planificateurs qui doivent composer avec des autorisations de dépenses

pour des périodes courtes, alors qu'ils sont engagés dans des programmes qui s'échelonnent sur plusieurs années.

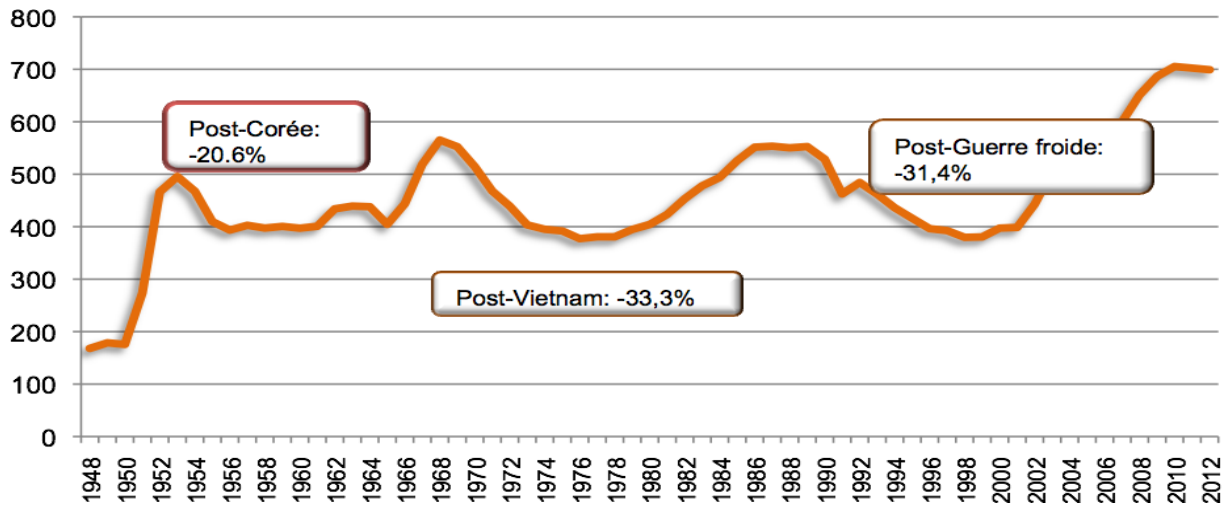
Avec le petit recul, on peut faire l'analyse que la campagne menée par le Pentagone visant à l'exempter des coupes automatiques a livré quelques résultats malgré la persistance d'un sentiment d'échec. En effet, à partir du moment où l'on a réalisé que la séquestration avait de grandes chances de se matérialiser, des efforts ont en effet été entrepris en vue d'accommoder plus spécifiquement le budget de la défense alors même que les responsables du DoD refusaient publiquement de planifier pour en prendre en compte les conséquences. Ainsi, en janvier, les législateurs en ont exclu les sommes spécifiques destinées aux opérations d'Afghanistan, par exemple. Plus récemment, la résolution continue adoptée le 21 mars dernier soutien en premier lieu l'enveloppe des "opérations et maintenance" (O&M), qui finance, entre autres, l'entraînement et de la formation des militaires, l'entretien et la remise à niveau des équipements, des activités considérées absolument essentielles à l'état de préparation au combat (*readiness*) par les responsables du DoD. Ces mesures

répondent ainsi directement à l'argumentaire mis de l'avant par le Pentagone, martelant que la séquestration allait avant tout affecter l'O&M et en conséquence, précariser la capacité des forces armées du pays à aller au combat ce qui, à son tour, fragilisait la sécurité nationale. L'un dans l'autre, les autorités semblent tout de même avoir obtenu gain de cause sur plusieurs dossiers.

Retour vers le futur?

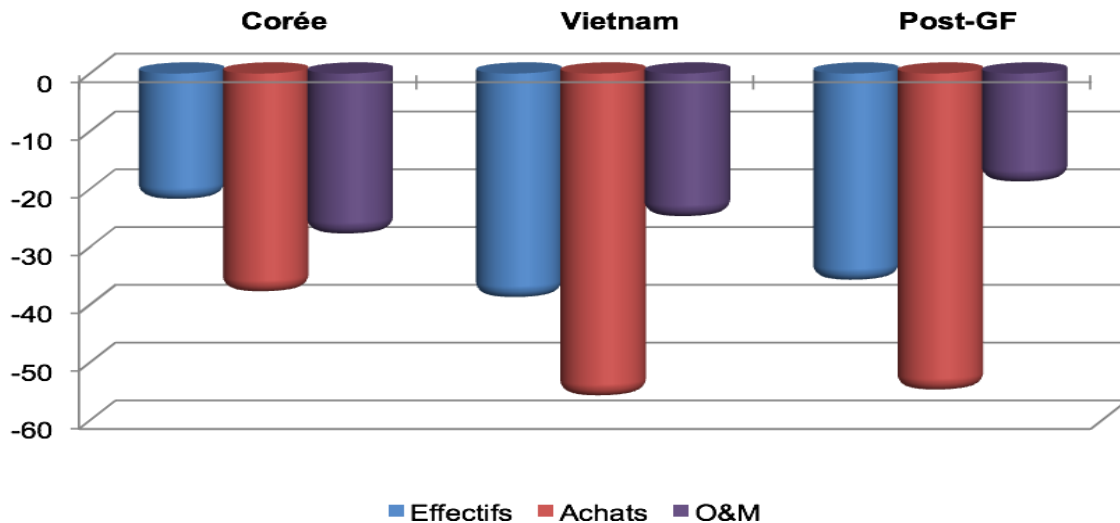
Aujourd'hui, l'attention est rivée sur la manière dont il faudrait gérer simultanément la fin des opérations et ce qui s'annonce être une période de compressions significatives pour la défense, de l'ordre de 25% à 30% de décroissance selon la plupart des analystes. Si cette hypothèse de réduction se vérifie, la phase en préparation ne se distinguera pas spécialement des trois cycles baissiers précédents. Comme l'illustre la figure 1, toutes les périodes de fin de guerres majeures ont donné lieu à des diminutions de dépenses. La figure 2 montre quant à elle qu'à chacun cycle, ce sont les dépenses d'acquisitions ont été les plus durement touchées par le processus.

Figure 1. Dépenses militaires des États-Unis (*outlays*), 1948-2012*, en G\$ constants de 2013



*incluant les budgets d'opérations (OCO).
 Source: département de la Défense, demande présidentielle 2013.

Figure 2. Dépenses militaires des États-Unis (*outlays*) par titre, 1948-2012*, en pourcentages



*incluant les budgets d'opérations (OCO).
 Source: département de la Défense, demande présidentielle 2013.

Le cycle qui débute ne semble pas non plus vouloir déroger à cette règle qui place le budget d'achat en première ligne des compressions, malgré un consensus assez large à Washington sur le fait que structurellement, c'est la catégorie du personnel militaire qui plombe le budget du DoD¹. Selon un analyste de la Rand, le soutien récent apporté à la catégorie O&M se ferait d'ailleurs au détriment de celle des acquisitions². Ce sentiment est aussi conforté par le fait que depuis l'élection d'Obama et les annonces de sortie de guerre en 2009, l'industrie qui bénéficie directement de cette catégorie de dépenses est discrètement entrée dans une phase de rationalisation de ses activités.

Au Pentagone, la combattivité semble avoir cédé sa place à une forme de résistance passive. Le 8 avril prochain, la Maison blanche se prépare à acheminer au Congrès la proposition budgétaire de défense 2014-2015. Avant même d'être rendue publique, celle-ci pose déjà problème : le montant de 50 milliards de dollars de compression exigé par la séquestration pour cette année n'y serait pas intégré, et les compressions de 100 milliards de dollars qu'elle prévoit ne s'appliqueraient qu'à partir de 2019, soit bien après la fin du mandat de l'actuel gouvernement. Les analystes de tous les horizons idéologiques déplorent l'inaction apparente du Pentagone à mettre en place une stratégie de gestion de la décroissance

financière³. La saga politico-budgétaire de défense est donc loin d'être terminée.

Un climat politique délétère, la persistance du problème de la dette/déficit, une reprise économique jugée fragile et la fin programmée des opérations continue de générer de l'incertitude sur l'évolution du budget du Pentagone pour la prochaine décennie. La prochaine étape est celle de la négociation de la loi budgétaire de défense pour l'année 2014-2015, qui risquent de nous livrer quelques surprises.

¹ Voir entre autres T. Harrison, 2012, « Rebalancing Military Compensation », Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA).

² Rand Corporation. 2013. "Grappling with the Sequester : Q&A with Charles Nemfakos". Lettre d'information de la Rand, 20 mars.

³ M. Weisberger. 2013. "New WH Plan would cut \$100B from Defense", Defense News, 20 mars.