

Les premiers budgets militaires de Barack Obama : un changement dans la continuité

Par **Luc Mampaey**, Chercheur au GRIP

17 février 2010

Résumé

Selon le projet présenté le 1^{er} février 2010 par Robert Gates, le budget militaire des États-Unis devrait dépasser les 700 milliards de dollars pour l'année fiscale 2011. Malgré ce chiffre impressionnant, les deux premiers budgets présentés par l'administration Obama marquent une nette rupture par rapport à ceux de George W. Bush, et témoignent d'une réelle volonté d'endiguer les dérives financières de plusieurs grands programmes d'armements, jusqu'alors réputés intouchables. Toutefois, il semble que ce retour à l'orthodoxie financière n'a été possible qu'au prix d'une sous-estimation de certaines dépenses et de reports d'investissements pourtant nécessaires. De plus, Barack Obama doit compter avec l'inertie et la cohésion d'un système militaro-industriel bien décidé à défendre ses positions et conforté par le climat de guerre permanente qui s'est installé depuis 2001. Dans ce contexte, il est illusoire d'attendre une inflexion déterminante de la trajectoire des dépenses militaires des États-Unis.

Mots clés : budget, défense, dépenses militaires, DoD, Pentagone, complexe militaro-industriel.

Abstract

The First Military Budgets of Barack Obama: Change in Continuity

According to the proposition submitted on the 1st of February 2010 by Robert Gates, the military budget of the United States is expected to exceed 700 billion dollars for the fiscal year 2011. Despite this impressive figure, the first two budgets presented by the Obama administration represents a clear break with those of George W. Bush, and show a real commitment to curb financial excesses of several major weapons programs, previously considered as untouchable. However, it seems that this comeback to financial orthodoxy has been possible only through an under-estimation of certain expenses, and deferred necessary investments. Moreover, Barack Obama must deal with the inertia and cohesion of a military-industrial complex well determined to defend its positions and reinforced by the climate of permanent war that was installed since 2001. In this context, it is unrealistic to expect a critical shift of the path of military spending in the United States.

Key words : budget, defense, military spending, DoD, Pentagon, military-industrial complex.

Citation :

MAMPAEY Luc, *Les premiers budgets militaires de Barack Obama : un changement dans la continuité*, Note d'Analyse du GRIP, 17 février 2010, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-02-17_FR_L-MAMPAEY.pdf



Introduction

Le secrétaire à la Défense Robert Gates a, lors de sa conférence de presse du 1^{er} février 2010, donné un premier aperçu du deuxième budget militaire élaboré par l'administration Obama. Le budget du département de la Défense (DoD) proposé par le président Barack Obama au Congrès s'élèvera à 708 milliards de dollars pour l'année fiscale 2011, dont 549 milliards de dépenses discrétionnaires pour le budget de base du DoD, et 159 milliards pour financer les opérations à l'étranger, principalement les guerres en Irak et en Afghanistan.

Le budget de base proposé pour 2011 est en hausse de 18 milliards par rapport au budget de 531 milliards promulgué pour l'année fiscale 2010, soit une augmentation de 3,4 % en termes nominaux, et de 1,8 % après ajustement pour l'inflation. Les estimations budgétaires tablent ensuite sur une augmentation annuelle en termes réels de 1 % par an jusqu'en 2015. Simultanément, Barack Obama adressera au Congrès une demande supplémentaire de 33 milliards pour le budget de l'année fiscale 2010, afin de garantir le financement des guerres en cours, conséquence de sa « nouvelle stratégie pour l'Afghanistan » qui prévoit l'envoi de 30 000 hommes supplémentaires dans la région.

Ce deuxième exercice budgétaire précise à bien des égards les contours de la politique de défense qu'entend mener la nouvelle administration démocrate, confirmant certains tournants très attendus, mais balayant aussi quelques espoirs.



Le processus est long, aux États-Unis, avant que les vœux du président obtiennent force de loi. Il est aussi particulièrement complexe pour l'observateur non averti, facilement entraîné à comparer des chiffres qui portent en réalité sur des agrégats différents. Nous illustrerons ce cheminement en revenant dans un premier temps sur la confection du budget de l'année fiscale 2010, afin de bien préciser ce que recouvrent réellement les chiffres, souvent différents et parfois mal interprétés, qui circulent dans les médias ou dans les

publications spécialisées. C'est l'objet de la première partie qui fixera clairement les idées sur la structure et la terminologie du budget de la défense aux États-Unis.

La deuxième section donnera un aperçu de l'évolution des dépenses militaires des États-Unis sur une longue période, et s'attardera sur leur trajectoire plus récente, au cours de la décennie écoulée. Cette mise en perspective historique est nécessaire pour mieux comprendre la situation dont a hérité Barack Obama et la marge de manœuvre dont il dispose.

La troisième section s'attèlera à une analyse plus détaillée des budgets élaborés par l'administration Obama pour les années fiscales 2010 et 2011. Les questions sur toutes les lèvres après l'élection de Barack Obama étaient de savoir s'il serait capable de reprendre le contrôle du Pentagone et d'inverser la spirale infernale de hausse des dépenses militaires. Si une première comparaison des budgets de base du DoD indique manifestement deux budgets toujours en hausse, une analyse plus fine (particulièrement pour ce qui concerne les ajustements au regard de l'inflation et la prise en compte des dépenses supplémentaires pour les guerres) aboutit à des conclusions beaucoup moins tranchées.

1. Méthode et terminologie budgétaires : les confusions à éviter

Le 7 mai 2009, un communiqué de presse du secrétaire-adjoint à la Défense annonçait que le président venait d'adresser au Congrès une proposition de budget de 663,8 milliards de dollars affectés au département de la Défense (DoD) pour l'année fiscale 2010¹, dont 533,8 milliards constituaient le budget de base du département, et 130 milliards étaient destinés à couvrir le coût des opérations extérieures, principalement les guerres en Irak et en Afghanistan.

Le 19 décembre 2009, c'est pourtant un projet de loi fixant à 636,3 milliards de dollars les crédits budgétaires alloués à la Défense qui a été soumis à la signature de Barack Obama. Ce *Fiscal Year 2010 Defense Appropriations Bill* a été signé le jour même par le président, acquérant aussitôt valeur légale. Les documents du Congrès indiquaient que ce montant final de 636,3 milliards, voté le 16 décembre par la Chambre des représentants (à 395 voix pour, 34 contre) et le 19 décembre par le Sénat (88-10), était inférieur de 3,8 milliards à la demande initiale du président Obama, laquelle s'élevait à 640,1 milliards.

Pour ajouter à la confusion, il faut encore préciser que cette loi de financement pour 636,3 milliards ne porte que sur les quatre principaux postes du budget du DoD, c'est-à-dire les dépenses de personnel, les dépenses d'acquisition, les dépenses opérationnelles et de maintenance, et, enfin, celles de recherche et développement. Les dépenses relatives aux constructions militaires et aux logements des familles (environ 25 milliards dans le budget 2010 du DoD) font, en effet, l'objet de lois de financement séparées. Ceci explique bien entendu l'écart constaté entre le montant de 636,3 milliards annoncé par le *Committee on Appropriations* et celui relatif au budget total tel qu'indiqué dans les publications du DoD ou de l'*Office of Management and Budget* (OMB).

Enfin, le *Greenbook*, publié en juin 2009 par le DoD, indiquait que les dépenses publiques totales affectées à la « Défense nationale » (*National defense*) des États-Unis s'établiraient à 692,8 milliards de dollars pour l'année fiscale 2010 alors que, selon les dernières statistiques publiées en février 2010 par l'OMB, on arriverait à un montant total des dépenses s'élevant à 689,1 milliards de dollars pour l'année fiscale 2010.

Toutes ces valeurs sont exactes et toutes traduisent à leur manière le niveau des dépenses militaires des États-Unis. Il faut cependant les manier avec prudence, ce qui suppose d'avoir une compréhension suffisante de la structure du budget fédéral des États-Unis, celui de la défense en particulier, et des diverses étapes de la procédure législative entre le souhait initial du président et l'autorisation légale de dépenser.

1.1. La structure du budget

Les dépenses militaires des États-Unis correspondent à la *Function 050* du budget fédéral, intitulée *National Defense*, et sont composées de trois parties. La première, de loin la plus importante puisqu'elle représente plus de 96 % du total, est la *Subfunction 051* et concerne les dépenses inscrites au budget du département de la Défense (DoD). Les deux autres recouvrent un ensemble de dépenses relatives à la

051	Department of Defense (DoD)
+ 053	Defense related (Atomic Energy Defense Activities, etc.)
+ 054	Defense related (Homeland Security, FBI, CIA, etc.)
<hr/>	
= 050	NATIONAL DEFENSE

1. Une année fiscale s'étend du 1er octobre au 30 septembre.

Défense (*defense related*) mais inscrites au budget d'autres ministères. Elles se composent de la *Subfunction 053*, qui concerne principalement les dépenses pour les activités nucléaires militaires du département de l'Énergie (DoE), et de la *Subfunction 054*, qui regroupe notamment une partie des dépenses du nouveau ministère pour la sécurité intérieure (*Homeland Security*) installé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, ainsi que certaines dépenses du FBI, de la CIA, du département de la Justice (DoJ) et du département du Commerce (DoC).

Durant le mandat de George W. Bush, les dépenses relatives à la « guerre globale contre la terreur » (*Global War on Terror, GWOT*) n'étaient pas incluses dans le budget de base mais financées par des requêtes supplémentaires adressées au Congrès en cours d'exercice. Dans la terminologie de l'administration Obama, ces dépenses pour les guerres en cours sont renommées « opérations d'urgence à l'étranger » (*Overseas Contingency Operations, OCO*) et provisionnées dès la demande initiale de budget soumise au Congrès. Il était toutefois prévisible que le montant initialement provisionné par Barack Obama pour 2010 se révélerait insuffisant, comme le prouve d'ailleurs la demande supplémentaire de 33 milliards destinés à financer sa nouvelle stratégie pour l'Afghanistan. Il en sera évidemment de même pour les 50 milliards prévus annuellement pour les OCO jusqu'en 2015.

1.2. BA, TOA, Outlays : de quoi parlons-nous ?

La structure du budget étant comprise, il est également important de préciser la présentation budgétaire utilisée dans les comparaisons. Les dépenses budgétaires peuvent, en effet, être présentées de quatre façons différentes.

La première version du budget de la Défense nationale est celle proposée par le président, généralement au mois de février pour l'année fiscale qui débutera le 1^{er} octobre suivant. La requête présidentielle est soumise successivement à la Chambre des représentants et au Sénat, qui peuvent l'amender. Au terme d'un parcours de plusieurs mois et de nombreux débats, le Congrès publie la loi de financement pour la Défense (*Defense Appropriation Bill*) qui aura force de loi dès sa signature par le président. Ce processus législatif ne se termine généralement pas avant novembre ou décembre, donc après le début de l'année fiscale concernée.

La présentation budgétaire la plus courante consiste à présenter les dépenses autorisées en termes de *Budget Authority (BA)*. Les BA correspondent aux montants alloués par le Congrès au gouvernement, lui donnant ainsi l'autorisation légale d'engager les dépenses.

Les publications du département de la Défense expriment également les dépenses en termes de *Total Obligational Authority (TOA)*, un terme financier du DoD qui reflète les commandes placées, les contrats alloués, les services reçus ou d'autres transactions au cours d'une période donnée, quel que soit le moment où les fonds ont été affectés et quel que soit le moment où les paiements auront effectivement lieu. Les TOA peuvent parfois différer des BA en raison de modifications, d'annulations ou de décalages dans l'exécution des programmes. Nous n'utiliserons pas cette notion dans le cadre de cette analyse.

Enfin, les *Outlays*, ou *Expenditures* dans certaines études, représentent les paiements réellement effectués durant une année fiscale (décaissements effectifs du gouvernement au terme de l'exercice), quel que soit le moment où les fonds ont été alloués. Les séries statistiques utilisées pour comparer les dépenses annuelles effectives sur longue période utiliseront donc généralement les *Outlays*.

1.3. Dépenses discrétionnaires ou obligatoires ?

Le budget fédéral distingue aussi les programmes discrétionnaires (*discretionary programs*) et les programmes obligatoires (*mandatory programs*). Les programmes discrétionnaires sont ceux fixés, au terme du processus décrit ci-dessus, par la loi de financement qui en détermine le plafond. En cas de dépassement, le Congrès rétablit l'équilibre par un système d'ajustement (*scorekeeping adjustments*). Les programmes obligatoires ne sont pas discutés dans l'élaboration de la loi de financement par le Congrès : ce sont des dépenses obligatoires, fixées par des lois permanentes (par exemple pour les programmes de santé et de sécurité sociale). Le département de la Défense est un cas particulier. Tandis que le budget fédéral total est constitué, dans sa majeure partie, par des dépenses obligatoires, le financement du département de la Défense, en revanche, est composé essentiellement de dépenses discrétionnaires.

À ces deux types de dépenses peuvent encore s'ajouter des programmes d'urgences demandés par le président, en supplément des plafonds fixés pour les programmes discrétionnaires, dans le but, par exemple, de financer des interventions militaires à l'étranger. Une fois ces crédits d'urgence libérés par le Congrès, ils sont actés comme des financements discrétionnaires, et les plafonds initiaux sont ajustés en conséquence. Ces précisions sont nécessaires pour comprendre l'origine de certains écarts entre les chiffres provenant de sources différentes. En effet, les données publiées par le DoD couvrent généralement l'ensemble des dépenses, discrétionnaires et obligatoires. Celles communiquées par le Congrès, dans la loi de financement, ne concernent que les dépenses discrétionnaires.

1.4. Correction de l'inflation : à chacun sa méthode

Une dernière mise au point concerne la façon de corriger les effets de l'inflation lorsque sont comparés les budgets d'années différentes. Les dernières données publiées par le DoD sont exprimées soit en dollars courants, soit en dollars aux prix de 2010. Le DoD utilise cependant ses propres déflateurs de prix, chaque type de dépenses se voyant appliquer un déflateur spécifique (personnel, opérations et maintenance, acquisitions, RDT&E, etc.). Ces déflateurs, définis par le DoD, peuvent donc présenter de légères différences par rapport à ceux utilisés dans les séries statistiques publiées par d'autres administrations, notamment l'*Office of Management and Budget* (OMB), qui applique le déflateur composite du PIB. Par conséquent, la conversion du budget d'une année donnée en dollars de 2010 peut conduire à des montants légèrement différents selon que sont utilisés les déflateurs du DoD ou ceux de l'OMB. Les publications du DoD actent ces différences sous l'intitulé *OMB rounding*.

2. Évolution des dépenses militaires des États-Unis sur longue période

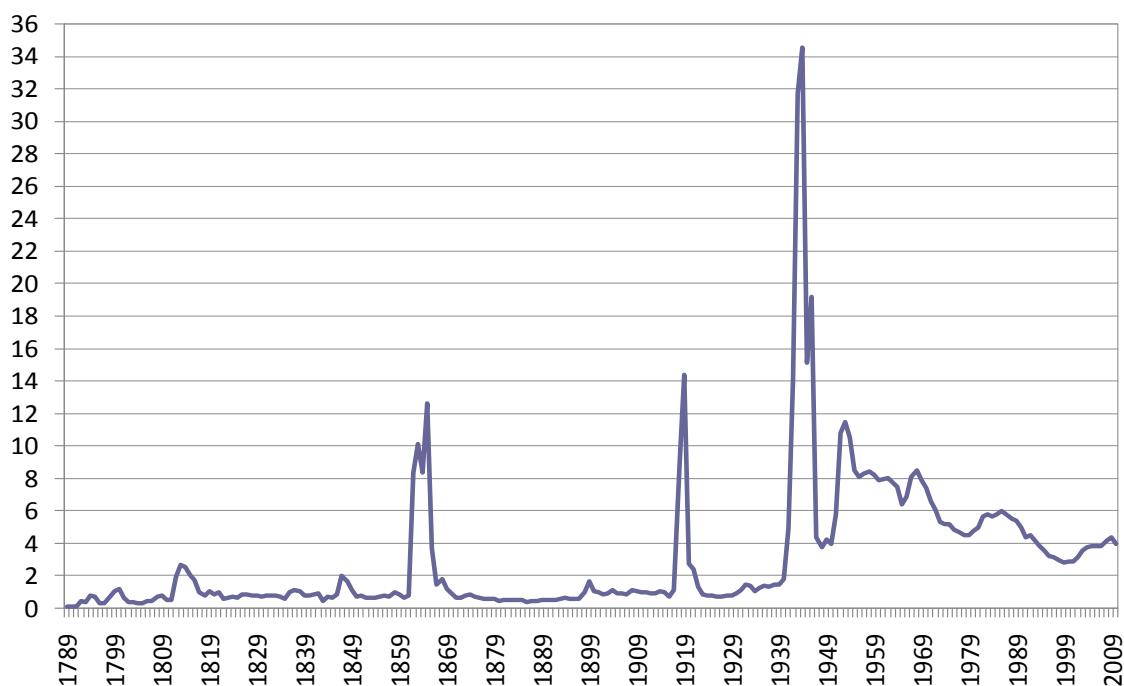
2.1. Un empire naissant, longtemps désarmé

Les États-Unis n'ont pas toujours connu le niveau élevé de dépenses militaires constaté aujourd'hui. Si les ambitions impériales et expansionnistes étaient clairement définies dès le début du 19^{ème} siècle (en 1783 déjà, George Washington définissait les États-Unis comme *a rising empire*), les premiers dirigeants du pays étaient conscients qu'il était illusoire de vouloir briser par la force le leadership des puissances impériales de l'époque. La hiérarchie des nations qui prévalait

au 19^{ème} siècle impliquait que le développement du capitalisme américain exigeait bien plus d'habileté politique que de puissance militaire².

Les dépenses militaires resteront donc longtemps dérisoires. De 1789 à 1898, elles seront toujours inférieures à 1 % du PIB, à l'exception des années de guerre (voir figure 1). Elles oscilleront autour de 1 % du PIB pendant la « quasi guerre » avec la France de 1798 à 1800, avoisineront 2,6 % lors de la guerre américano-britannique de 1812 à 1814 et à peine 2 % de 1846 à 1848 pendant la guerre américano-mexicaine. La Guerre de Sécession propulsera les dépenses militaires à plus de 12 % du PIB en 1865. Mais elles diminueront aussitôt la guerre terminée jusqu'à ne plus représenter que 0,4 % du PIB en 1886, soit le niveau le plus bas du 19^{ème} siècle. Après avoir culminé à 14,38 % du PIB en 1919, pendant la Première Guerre mondiale, elles ne seront plus que de 2,72 % l'année suivante et ramenées au niveau le plus bas du 20^{ème} siècle, soit seulement 0,7 % du PIB, en 1926. Le budget du Pentagone restera ensuite inférieur à 1 % du PIB jusqu'en 1930, et n'en représentera toujours que 1,5 % en 1940.

Figure 1. Les dépenses du département de la Défense des États-Unis (051 – DoD Outlays) en pourcentage du PIB, 1789-2010



Source : Mampaey (2009), sur base de U.S. Bureau of Census et U.S. DoD.

2.2. Une économie de guerre permanente

De l'indépendance à la Première Guerre mondiale, toutes les guerres dans lesquelles ont été impliqués les États-Unis ont été suivies d'un vaste mouvement de démilitarisation et de reconversion rapide des capacités industrielles. La fin de la Deuxième Guerre mondiale rompt avec

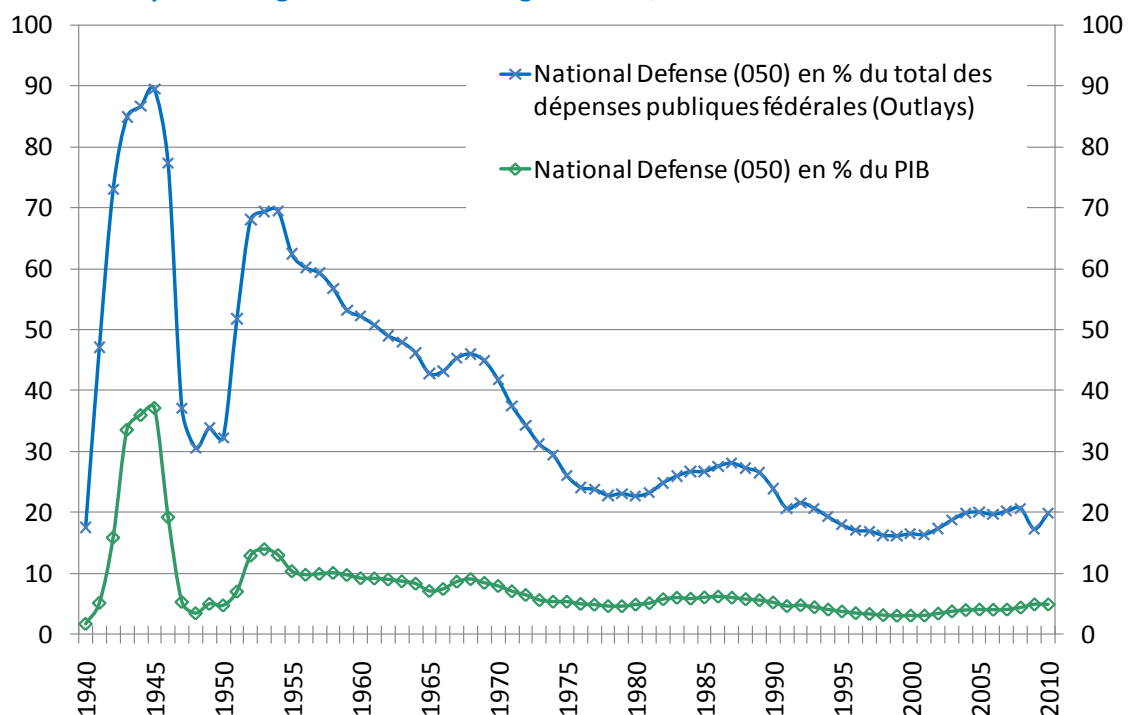
2. Pour une analyse approfondie de la construction de la puissance militaire des États-Unis, voir Luc Mampaey (2009), *Gouvernement d'entreprise, finance et technologie dans les groupes de production d'armements aux États-Unis : une lecture institutionnaliste*, thèse de doctorat, <http://data.grip.org/document.asp?code=200910091713>.

cette tradition de dépenses militaires faibles en dehors des conflits et marque un changement radical dans la perception de la population à l'égard de la production d'armement.

Pour l'immense majorité des américains, l'économie de guerre entre 1939 et 1945 avait, en effet, ramené emplois et prospérité. Dès lors, il n'est pas étonnant que, face à la récession qui s'était installée entre 1946 et 1949 aux États-Unis, la hausse des dépenses militaires soit apparue comme une politique efficace de relance de l'économie américaine. La directive NSC-68 du Conseil de sécurité nationale, adoptée en 1950 et définissant la politique des États-Unis à l'égard de l'Union soviétique, préconisait donc une augmentation substantielle des dépenses militaires considérées comme les plus aptes à faire jouer les multiplicateurs keynésiens³.

Cette directive a été longuement débattue et controversée au sein de l'administration Truman, mais le franchissement du 38^{ème} parallèle par la Corée du Nord, le 25 juin 1950, a définitivement fait pencher la balance en sa faveur, imprimant à la politique étrangère des États-Unis la direction militariste que nous lui connaissons toujours aujourd'hui. A partir de ce moment, la Guerre de Corée (1950-1953) a permis de justifier de nouvelles hausses des dépenses militaires qui ont été multipliées par un facteur de 3,5 entre 1950 et 1954, atteignant 13 % PIB et 70 % des dépenses publiques fédérales totales (voir figure 2).

Figure 2. Les dépenses militaires des États-Unis (050 – National Defense Outlays) en pourcentage du PIB ou du budget fédéral, 1940-2010



Source : Mampaey (2009) sur base de U.S. DoD.

De 1981 à 1985, la politique de *Defense Build-up* du président Ronald Reagan a propulsé les dépenses militaires à leur plus haut niveau de la Guerre froide ; l'une des idées dominantes des *Reaganomics* étant en effet que la relance des dépenses militaires pouvait constituer une réponse aussi bien au défi stratégique et militaire soviétique qu'au défi technologique et commercial

3. D'où l'expression « keynésianisme militaire » apparue dans les années 1950. Voir Mampaey (2009), id., pp. 79-94.

japonais. Cette période n'a cependant eu qu'un temps. A partir de 1988, le déclin des dépenses militaires a été aussi spectaculaire que sa hausse quelques années plus tôt. Il s'est poursuivi jusqu'en 1998, accentué par la chute du Mur de Berlin en 1989 et l'effondrement aussi brutal qu'inattendu de l'Union soviétique. Entre 1985 et 1998, les dépenses de défense nationale (050) ont été diminuées d'un tiers, laissant quelques temps miroiter d'hypothétiques « dividendes de la paix ». La réalité a été toutefois bien différente.

Dès 1999 en effet, à l'initiative de l'administration Clinton-Gore, les dépenses militaires américaines, poussées surtout par les dépenses d'acquisition (*procurement*), ont affiché une nouvelle tendance à la hausse, avant de connaître l'envolée que l'on sait au lendemain du 11 septembre 2001. Établies à 3 % du PIB en 2001, les dépenses de défense nationale (050) ont augmenté de façon ininterrompue jusqu'à 4,8 % du PIB en 2010. En 2010, elles représentent un cinquième du total des dépenses publiques fédérales (19,9 %, voir figure 2).

2.3. Bush et la « guerre contre le terrorisme »

Les attentats du 11 septembre 2001 ont sonné comme une aubaine exceptionnelle pour toutes les parties prenantes à la hausse des dépenses militaires, et, en particulier, pour les industriels de l'armement confrontés à une baisse continue des dépenses d'acquisition depuis le milieu des années 1980. Entré à la Maison Blanche en janvier 2001 et reconduit pour un second mandat en 2005, le président George W. Bush a ouvert une ère de croissance des dépenses militaires absolument inédite dans l'histoire des États-Unis. Entre le dernier budget de l'administration Clinton (FY 2001) et le dernier de l'administration Bush (FY 2009), les dépenses de défense nationale ont enregistré une hausse d'environ 64 %. L'économiste Paul Krugman n'a pas hésité à parler de « budget de destruction massive »⁴ pour qualifier les budgets militaires de George W. Bush, financés par un creusement des déficits et une réduction drastique des dépenses publiques civiles (agriculture, santé, services sociaux, etc.).

Au budget de base du DoD devaient en effet s'ajouter les *supplementals* demandés en cours d'exercice fiscal par le président Bush pour financer sa « guerre totale contre le terrorisme » (GWOT). Or, celle-ci a coûté beaucoup plus cher que prévu par les premières estimations. À la veille de la guerre, début 2003, le conseiller économique du président Bush et ancien directeur du *National Economic Council*, Larry Lindsey, avait suggéré que le coût de la guerre en Irak pourrait atteindre 200 milliards de dollars. Le secrétaire à la défense, Donald Rumsfeld, avait jugé cette évaluation très exagérée et son adjoint, Paul Wolfowitz, est allé jusqu'à prétendre que la guerre s'autofinancerait grâce aux bénéfices de la reconstruction post-conflit et à l'accroissement des revenus pétroliers. Le directeur de l'*Office of Management and Budget* (OMB), Mitch Daniels, et Donald Rumsfeld sont finalement tombés d'accord sur une fourchette de 50 à 60 milliards de dollars (57 à 69 milliards aux prix de 2007), dont une partie serait financée par d'autres pays.

Sept ans plus tard, l'ardoise budgétaire affiche pourtant une somme dépassant les 1 000 milliards de dollars en dépenses supplémentaires pour couvrir le coût opérationnel des guerres en Irak et en Afghanistan⁵. La guerre en Irak a absorbé jusqu'à présent, à elle seule, environ les trois quarts

4. Voir *Les Nouvelles de GRIP* n°31, 1^{er} trimestre 2004, <http://www.grip.org/news/news04-1.pdf>.

5. Selon l'économiste Joseph Stiglitz, le coût réel de ces guerres pourrait dépasser les 3 000 milliards de dollars, en tenant compte de l'ensemble des coûts indirects (charge de la dette, coûts des soins aux vétérans, indemnités des blessés et des familles des soldats tués, etc.). Voir Luc Mampaey, *5 000 dollars par seconde. Budgets et déficits records pour la guerre la plus chère de l'Histoire*, Note d'Analyse du GRIP, 30 avril 2008, http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=285&titre_page=NA_2008-04-30_FR_L-MAMPAEY.

de ces dépenses, soit plus de dix fois les estimations initiales de Donald Rumsfeld. Quant à l'objectif de « finir le job » en Afghanistan, comme le veut Barack Obama, il est probable que l'inflation des dépenses qui en résultera ne fasse que commencer.

3. Obama : retour au réalisme ou budget en trompe-l'œil ?



C'est dans ce contexte, incertain quant à l'issue des opérations militaires en cours et plombé par une crise qui se révèle bien plus systémique que strictement financière, que le nouveau président démocrate Barack Obama a présenté son premier budget pour la défense nationale en 2009. Un budget très attendu : Barack Obama allait-il rompre la spirale infernale des dépenses militaires dans laquelle Bush avait précipité les États-Unis ? Serait-il capable de tenir tête aux élites du Pentagone et aux lobbies des groupes de l'armement ? Et

quelle marge de manœuvre lui laissent encore les guerres en Irak et en Afghanistan ?

3.1. Deux budgets en rupture avec le passé

La première question n'est pas la plus simple : finalement, le premier budget militaire de l'administration Obama était-il en hausse ou en baisse par rapport au dernier budget militaire de son prédécesseur ?

Le communiqué de presse publié le 7 mai 2009 par le DoD indiquait que le président venait de transmettre au Congrès une demande budgétaire de 663,8 milliards de dollars pour le département de la Défense (en dollars de 2010, voir tableau 1). Ce montant était constitué de 533,8 milliards de dépenses discrétionnaires formant le budget de base du département, et de 130 milliards destinés à soutenir les opérations militaires à l'étranger, principalement en Irak et en Afghanistan. C'est une première innovation : les dépenses pour la GWOT sont rebaptisées *Overseas Contingency Operations* (OCO) dans la terminologie de Barack Obama et sont inscrites dans la proposition adressée au Congrès, contrairement à ce que faisait George W. Bush qui finançait les guerres par des requêtes supplémentaires adressées au Congrès en cours d'exercice.

Selon le communiqué, le budget de base du DoD proposé pour 2010 était en hausse de 4 % par rapport au budget de 513 milliards promulgué par le Congrès pour l'année fiscale 2009 (voir figure 3) ; ce qui représente, après ajustement pour l'inflation, une hausse de 2,1 % en termes réels. Comme indiqué dès notre introduction, la proposition budgétaire pour 2011 semble confirmer cette tendance haussière : un budget de 549 milliards pour 2011, en hausse réelle de 1,8 % par rapport aux 531 milliards finalement promulgués pour 2010.

Ce constat de hausse est cependant biaisé, puisqu'il ne repose que sur la comparaison des budgets de base initiaux, sans tenir compte des autres dépenses de défense nationale (053 et 054). De plus, il ignore les dépenses liées aux guerres, financées par des crédits d'urgence demandés en cours d'année pour 2009, ou inscrites dans le budget initial pour 2010.

Une comparaison basée sur les statistiques les plus récentes de l'OMB permet de corriger partiellement ce biais, et conduit dès lors à des résultats différents. En effet, si nous comparons

l'ensemble des dépenses discrétionnaires et obligatoires du département de la Défense (051), corrigées de l'inflation, en dollars constants de 2010 pour les années fiscales 2009 et 2010, on constate que le budget 2010 proposé par Obama serait en réalité inférieur de plus de 16 milliards de dollars par rapport à celui de l'année fiscale 2009, ce qui correspond à une baisse de 2,4 % (voir tableau 1). Quant au budget du DoD pour 2011, il serait à nouveau en retrait de 0,64 % par rapport à 2010, soit une diminution de 4,2 milliards, aux prix de 2010.

Tableau 1. Dépenses de défense nationale, discrétionnaires et obligatoires, par catégorie 050, Budget Authority, en millions de dollars courants ou au prix de 2010

	FY 2009				FY 2010				FY 2011 Request			
	Discretionary	Mandatory	Total current	Total FY2010 \$	Discretionary	Mandatory	Total FY2010 \$	Discretionary	Mandatory	Total current	Total FY2010 \$	
051 Department of Defense—Military :												
Military Personnel	145 545	3 745	149 290	153 118	149 978	4 516	154 494	153 925	4 983	158 908	154 130	
Operation and Maintenance	270 683	0	270 683	275 926	272 195	0	272 195	277 377	0	277 377	269 481	
Procurement	135 439	0	135 439	137 362	129 655	0	129 655	131 082	0	131 082	128 929	
Research, Development, Test, and	80 004	0	80 004	81 066	80 365	0	80 365	81 507	0	81 507	80 168	
Revolving and Mgmt Funds	4 017	-866	3 151	3 193	3 530	787	4 317	3 576	777	4 353	4 288	
Military Construction	26 814	0	26 814	27 200	22 421	0	22 421	22 695	0	22 695	22 307	
Family Housing	3 853	0	3 853	3 904	2 259	0	2 259	2 289	0	2 289	2 253	
Other	0	-1 720	-1 720	-1 737	0	-1 776	-1 776	0	-1 898	-1 898	-1 872	
051 Subtotal, Department of Defense (DoD)	666 355	1 159	667 514	680 031	660 403	3 527	663 930	672 451	3 862	676 313	659 684	
053 Atomic energy defense activities :												
Atomic Energy Defense Activities	21 452	0	21 452	21 854	16 470	0	16 470	16 702	0	16 702	16 299	
Occupational Illness Compensation Fund	0	1 274	1 274	1 298	0	1 135	1 135	0	1 015	1 015	991	
Former Sites Remedial Action	240	0	240	244	134	0	134	135	0	135	132	
Nuclear Facilities Safety Board	25	0	25	25	26	0	26	27	0	27	26	
053 Subtotal, Defense related activities	21 717	1 274	22 991	23 422	16 630	1 135	17 765	16 864	1 015	17 879	17 448	
054 Defense-Related Activities :												
CIA Retirement and Disab. Fund	0	279	279	284	0	291	291	0	292	292	285	
Radiation Exposure Compensation Trust	0	74	74	75	0	60	60	0	54	54	53	
FBI Defense Related	4 182	0	4 182	4 260	4 443	0	4 443	4 573	0	4 573	4 463	
Other Discretionary Programs	2 723	0	2 723	2 774	2 635	0	2 635	2 679	0	2 679	2 614	
054 Subtotal, Defense related activities	6 905	353	7 258	7 394	7 078	351	7 429	7 252	346	7 598	7 415	
050 National defense	694 977	2 786	697 763	710 847	684 111	5 013	689 124	696 567	5 223	701 790	684 547	

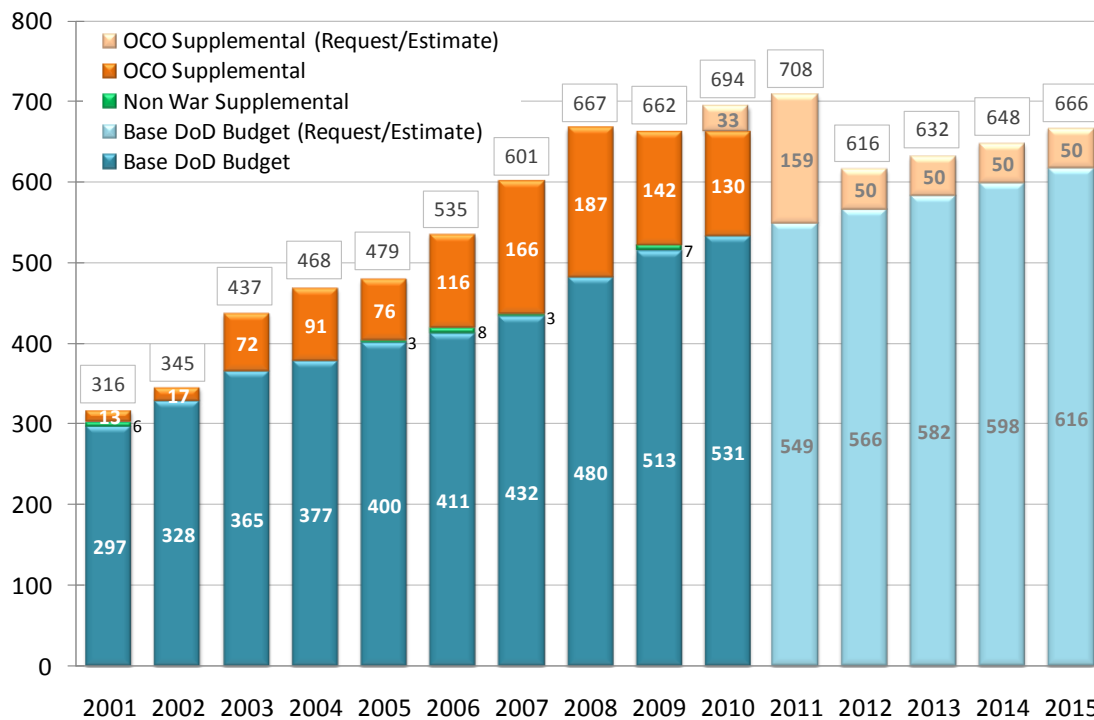
Source : GRIP (2010), sur base de Office of Management and Budget et U.S. DoD

Si la comparaison est effectuée sur l'ensemble des dépenses de défense nationale (050, dernière ligne du tableau 1), toujours aux prix de 2010, la conclusion est que le budget 2010 est en recul de 21,7 milliards par rapport à celui de 2009, soit une baisse de 3,1 %. Ce recul plus important s'explique principalement par une diminution substantielle des dépenses liées aux activités nucléaires militaires (053) dans le budget 2010 d'Obama, en recul de 24,1 % par rapport à 2009. De même, l'ensemble des dépenses (050) pour 2011 serait en recul de 0,66 % par rapport à 2010.

Ces calculs ne conduisent toutefois pas non plus à des vérités absolues, principalement pour deux raisons. Premièrement, les données pour 2010 dans les tables de l'OMB ne sont pas encore définitives (notamment pour ce qui concerne le cout des OCO), tandis que celles pour 2011 sont, par définition, prévisionnelles. Et, deuxièmement, la comparaison en dollars constants s'appuie sur les déflateurs de prix du DoD pour 2010, lesquels ne sont également que des estimations.

Il est donc prématuré de conclure définitivement quant à la trajectoire empruntée par le premier budget présenté par l'administration Obama. Mais de toute évidence, si hausse il devait y avoir, elle ne devrait être que marginale. Après un début de siècle marqué par une croissance des dépenses militaires américaines de 78,8 % entre 1999 et 2009 (050, *Budget Authority*), les budgets 2010 et 2011 marquent incontestablement une rupture. Cependant, la question cruciale est de savoir si cette apparente modération est soutenable dans le temps.

Figure 3. Budgets de base du DoD et dépenses supplémentaires pour les guerres en cours 2001-2015, en milliards de dollars, aux prix courants



Source : U.S.DoD

3.2. Les budgets d'Obama ne disent pas tout

C'est donc avec une certaine réserve qu'il faut examiner la croissance apparente des deux premiers budgets élaborés par l'administration Obama pour les années fiscales 2010 et 2011. Il ne sera pas possible avant plusieurs mois de se prononcer avec précision et de manière définitive sur le sens de la variation. Cependant, plusieurs indices laissent déjà à penser que les coupes sombres opérées par l'actuelle administration dans certains grands programmes d'équipements, sur lesquels nous reviendrons ci-dessous, ne suffiront probablement pas à compenser les dépenses abyssales engendrées par les guerres d'Irak et d'Afghanistan. Sur le plan strictement budgétaire du DoD, quatre facteurs illustrent en effet à quel point la maîtrise budgétaire apparemment souhaitée par Barack Obama sera difficile à tenir.

Premièrement, les 1 000 milliards de dollars déjà engloutis dans ces « opérations d'urgence » depuis 2001, c'est-à-dire 500 fois le budget annuel ordinaire des Nations unies⁶, sont loin de

6. L'Assemblée générale des Nations unies a approuvé le samedi 22 décembre 2007 un budget ordinaire de 4,17 milliards de dollars pour les années 2008-2009 (un peu plus de 2 milliards par an). Le budget de l'ensemble du

solder les comptes. Les 130 milliards budgétés par Obama dans le budget initial pour l'année fiscale 2010 se sont avérés insuffisants, malgré la décision d'un retrait progressif d'Irak, et 33 milliards supplémentaires viennent d'être demandés au Congrès pour financer le coût de la nouvelle stratégie en Afghanistan. Il en sera certainement de même pour les 159 milliards prévus dans la proposition de budget 2011. Quant aux 50 milliards annuels actés pour les OCO dans les estimations établies jusqu'à l'horizon 2015, il ne fait aucun doute qu'ils sont sous-estimés d'au moins un facteur 3. GWOT ou OCO, peu importe finalement ; ce n'est pas l'adoption d'un discours plus « soft » qui réduira le coût du borbier dans lequel George W. Bush a entraîné les États-Unis.

Deuxièmement, le budget 2010 indique une diminution importante des dépenses liées aux activités nucléaires militaires, ce qui ne sera pas sans conséquence sur les budgets à venir. Le Congrès a décidé de freiner les investissements dans les programmes nucléaires du Pentagone jusqu'à ce qu'il ait pris connaissance de la nouvelle doctrine nucléaire (*Nuclear Posture Review*)⁷ de l'administration Obama, dont la publication est attendue pour le 1^{er} mars 2010. Par conséquent, le chapitre 053 du budget, qui finance les dépenses liées aux activités nucléaires militaires, a été amputé de plus de 5 milliards dans le budget 2010. Or, cette somme correspond exactement à celle annoncée fin janvier, par le vice-président Joseph Biden, comme étant absolument indispensable pour le maintien opérationnel du complexe nucléaire militaire des États-Unis⁸. Il faut donc s'attendre à une augmentation substantielle de la fonction 053 au cours des prochains exercices.

Troisièmement, les dépenses liées au personnel représentent près du quart des dépenses totales. Or, ces dépenses, qui constituent le poste le plus difficilement compressible, sont appelées à croître. L'expérience démontre en effet que gagner la guerre en Afghanistan, pour autant qu'elle puisse se gagner, demande des hommes bien plus que des ordinateurs.

Enfin, les deux premiers budgets militaires de Barack Obama se caractérisent par une diminution spectaculaire des dépenses allouées aux constructions militaires et aux logements des familles : dans le budget 2010, la somme de ces deux postes était en recul de 20,6 % par rapport à leur niveau de 2009 (-6,4 milliards) ; dans la proposition budgétaire de l'année fiscale 2011, ces postes sont maintenus au même niveau en termes réels (-0,5 %).

Il se pourrait donc que l'apparente discipline affichée dans les premiers budgets militaires de l'administration Obama ne soit obtenue qu'au prix d'une sous-estimation délibérée de certaines dépenses et d'un report dans le temps des investissements qui devront de toute façon être entrepris un jour ou l'autre, révélant alors des budgets-vérités qui pourraient surprendre.

3.3. Coupes sombres et bras de fer

Barack Obama se livre à un exercice périlleux. Son pari est de réussir à compenser les dépenses inévitables liées à l'héritage de son prédécesseur en enrayant la gabegie financière qui caractérise bon nombre de grands programmes d'acquisition. Le budget 2010 avait donné le ton comme en attestent, sans se livrer à un long inventaire à la Prévert, ces quelques exemples :

Systeme des Nations unies (hors FMI et Banque mondiale) tourne autour de 16 milliards annuels : il englobe le budget ordinaire, les opérations de maintien de la paix (6,8 milliards de crédits ouverts pour la période du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008), et le coût des fonds, programmes et institutions spécialisées.

7. Attendue pour le 1^{er} mars 2010, la *Nuclear Posture Review* sera bientôt disponible sur le site du département de la défense, <http://www.defense.gov/npr>.

8. Voir *Global Security Newswire*, 19 et 29 janvier 2010. <http://gsn.nti.org>

- Arrêt du financement de l'avion de combat furtif F-22 *Raptor* produit par Lockheed Martin, en collaboration avec Boeing. La production se limitera aux 187 exemplaires initialement prévus ;
- Arrêt du programme de développement et de production de 23 hélicoptères présidentiels VH-71 de Lockheed Martin ;
- Abandon du programme de satellite TSAT (*Transformational Satellite Communications System*) qui devait fournir au DoD un réseau de communications satellitaires à haut débit ;
- Restriction dans les programmes de développement de véhicules terrestres sans pilote dans le cadre du *Future Combat System* (FCS) ;
- Abandon du programme d'hélicoptères *Combat Search and Rescue* (CSAR-X) de l'U.S. Air Force ;
- Restructuration de la *Missile Defense Agency* (MDA) : le programme de défense anti-missiles sera réduit de 1,2 milliards, notamment par l'abandon du véhicule intercepteur *Multiple Kill Vehicle* (MKV) et du second prototype de laser embarqué développé par Boeing (*Airborne Laser Testbed aircraft*, ALTB).

D'autres programmes subiront également certains décalages ou réajustements, notamment les commandes de l'avion-cargo C-17 ou les destroyers DDG-51 et DDG-1000.

Ces décisions découlent d'un double objectif clairement annoncé dès l'entrée en fonction du président Obama. D'une part, il s'agit de rétablir le leadership du gouvernement sur certains programmes du Pentagone dont il avait manifestement perdu le contrôle, en se réappropriant l'autorité pour annuler ou restructurer les programmes qui n'atteignent pas leurs objectifs sur le plan budgétaire ou technologique. Et, d'autre part, le gouvernement estime qu'une série de programmes conçus pour des guerres classiques dans l'esprit de la Guerre froide doivent être purement et simplement annulés, afin de libérer les moyens indispensables au développement des nouveaux systèmes d'armes adaptés aux guerres asymétriques.

Les opérations en Irak et en Afghanistan ont effet démontré qu'un ennemi supposé faible et mal équipé pouvait avoir une capacité de nuisance meurtrière face à laquelle les réseaux de guerre électroniques et les escadrilles d'avions de combat étaient impuissants. *Exit* donc la course à la technologie couteuse et inadaptée, priorité désormais à la protection des fantassins, au blindage des véhicules, à la formation d'unités spéciales, aux hélicoptères, etc. Oshkosh Corp. vient ainsi de remporter un marché de 1,1 milliards de dollars pour la production de véhicules blindés tous-terrains résistants aux mines⁹.

La *Quadriennial Defense Review*¹⁰ (l'équivalent du « Livre Blanc » en France) et la proposition de budget pour l'année fiscale 2011 confirment ces orientations majeures. Épargné par le gel des dépenses publiques fédérales, le DoD n'est pas pour autant exempté des règles du bon sens budgétaire, a rappelé Barack Obama le 1^{er} février 2010. Parmi les principales résolutions pour 2011, on notera que le gouvernement réitère sa décision, repoussée en 2009 par le Congrès, de stopper la production de l'avion de transport C-17, estimant que les 223 exemplaires déjà en service sont suffisants. La proposition de budget 2011 annule également le développement d'un moteur alternatif pour l'avion de combat F-35 *Joint Strike Fighter*, renonce au programme *Constellation* qui devait permettre à la NASA de recommencer les vols habités vers la Lune d'ici à 2012, et supprime le projet de croiseur CG(X) et d'avion de reconnaissance EP(X) de la Navy.

9. The Economic Times, 18 juillet 2009.

10. *Quadriennial Defense Review*, février 2010, <http://www.defense.gov/qdr>. Le gouvernement a simultanément publié sa *Ballistic Missile Defense Review*, <http://www.defense.gov/bmdr>. La *Nuclear Posture Review* est attendue pour le 1^{er} mars 2010, <http://www.defense.gov/npr>. La *Space Posture Review* était également attendue pour le 1^{er} février 2010, mais a été reportée à une date indéterminée, <http://www.defense.gov/npr>.

« *The Pentagon Meets the Real World* » titrait le *New York Times* le 1^{er} mars 2009, à l'occasion de la présentation du premier budget d'Obama. Incontestablement, ces budgets traduisent une volonté de la part de la nouvelle administration de mettre au pas la bureaucratie du Pentagone et un système militaro-industriel dont le contrôle lui échappait. L'exercice n'est pas sans rappeler la tâche à laquelle s'était attelé Robert McNamara, secrétaire à la Défense de 1961 à 1968 dans les administrations de John F. Kennedy et de Lyndon B. Johnson. Le 17 janvier 1961, le président-sortant Dwight Eisenhower avait centré son discours d'adieu sur l'influence démesurée – économique, politique et même spirituelle, selon ses termes – prise par le complexe militaro-industriel dans la société américaine. La nouvelle administration démocrate de Kennedy était alors porteuse d'autant d'espoirs que celle d'Obama aujourd'hui. Ancien dirigeant de Ford Company, McNamara a procédé d'une main de fer à la restructuration de département de la Défense et du Pentagone. Il a effectivement rétabli un contrôle du civil sur le militaire, mais au prix d'un renforcement des liens entre les élites industrielles, financières et publiques. Au final, le « complexe militaro-industriel » s'est retrouvé consolidé, transformé en un véritable « système industriel militaro-sécuritaire » au fonctionnement de plus en plus autonome¹¹.

C'est cette convergence d'intérêts – le terme connivence ou collusion étant sans doute plus approprié – entre les dirigeants des grands groupes de l'armement, les investisseurs institutionnels qui sont leurs actionnaires, certains membres du Congrès attentifs à l'impact des décisions sur leur circonscription, et une partie des élites militaires, que devra réussir à rompre le président Obama s'il veut réellement reprendre le contrôle de sa politique d'acquisition. Une gageure qu'aucun président n'a pu ou voulu relever depuis 1945.

Conclusion

Trop d'inconnues pèsent encore sur les chiffres définitifs des deux premiers budgets militaires établis par Barack Obama pour pouvoir se prononcer précisément sur le sens de leur évolution. Toutefois, si hausse il devait y avoir, les données consultées auprès du DoD ou de l'OMB semblent indiquer qu'elle devrait rester très modérée. En comparaison avec l'envolée des dépenses militaires qui a marqué les deux mandats de Georges W. Bush, il est donc permis de parler d'une véritable rupture. L'objectif de « retour au bon sens budgétaire » que prétend poursuivre l'administration Obama repose cependant sur des bases fragiles, et ce, pour trois raisons principales.

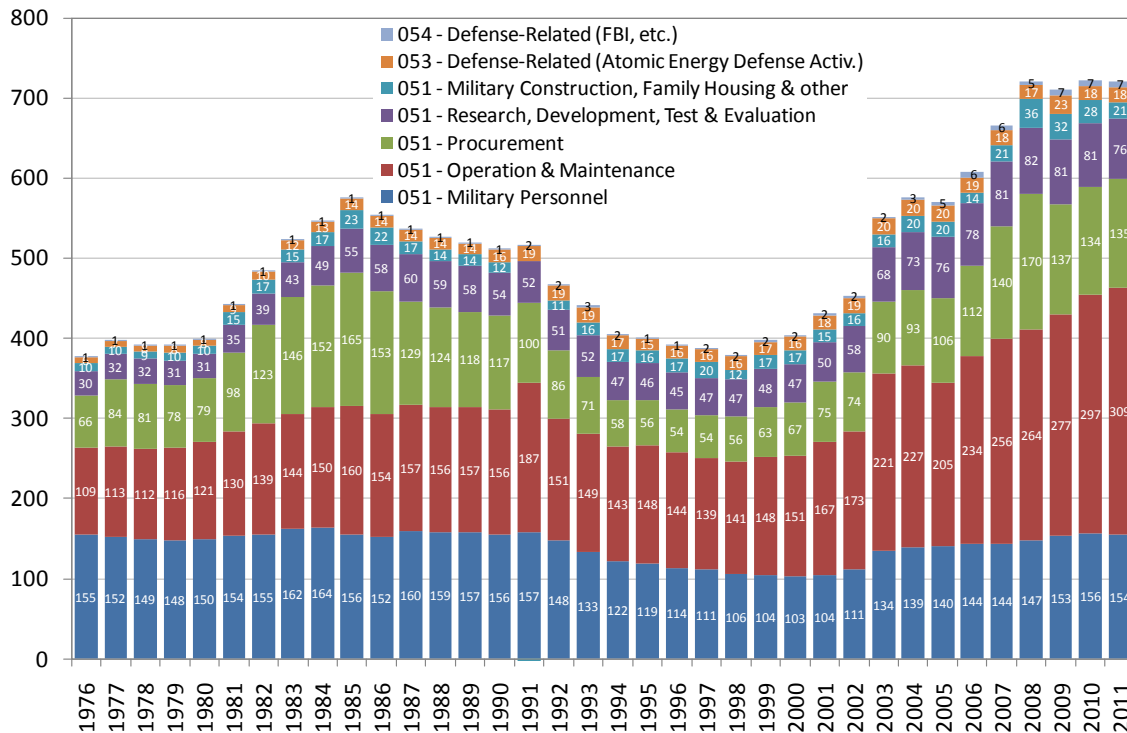
La première est que l'équilibre budgétaire semble actuellement réalisé au prix d'une sous-estimation évidente de certaines dépenses et de reports d'investissements qu'il faudra de toute façon réaliser un jour. De plus, les opérations en Irak et, surtout, en Afghanistan continueront à pousser à la hausse le coût du personnel, des opérations et de la maintenance (voir figure 4).

La seconde tient à l'inertie du « système industriel militaro-sécuritaire », érigé en solide bloc social fonctionnant selon sa logique propre. Certes, le tandem Obama-Gates semble avoir remporté quelques victoires. Des programmes réputés intouchables ont été annulés ou fortement limités. Des sanctions sont tombées : le 1^{er} février, Robert Gates annonçait qu'il gelait le paiement de 614 millions de dollars à Lockheed Martin en raison des « performances insuffisantes » dans la gestion du programme du F-35 *Joint Strike Fighter* ; simultanément, il limogeait le Général-Major David R. Heinz, responsable du programme F-35 au Pentagone.

11. Pour une analyse approfondie, voir Mampaey (2009), id., pp. 115-145.

Mais que pèseront ces mesures face à l'ampleur de la riposte qui se prépare ? Le programme F-22 *Raptor* génère 25 000 emplois répartis dans 44 États différents ; Lockheed Martin a, en outre, annoncé que l'arrêt du programme d'hélicoptères présidentiels VH-71 coutera 600 emplois dans l'État de New York. Boeing enchaîne en affirmant que les restructurations des programmes de défense anti-missiles et de *Future Combat System* entraineront la suppression de quelque 1 000 postes de travail.

Figure 4. Dépenses de défense nationale, par fonction et sous-fonction
Budget Authority, 1976-2011, en millions de dollars au prix de 2010



Source : OMB

Certes, Barack Obama entend améliorer la compétitivité des industries américaines de l'armement en levant certaines restrictions en matière de transferts de technologie, espérant ainsi compenser par un développement des exportations la contraction du marché intérieur¹². Mais il n'est pas du tout certain que cet objectif puisse résister aux oppositions du Congrès, traditionnellement très réticent à cette perspective de dispersion des technologies américaines les plus sensibles. Face aux menaces sur leurs profits, les groupes de l'armement brandissent donc le chantage à l'emploi. Ils connaissent parfaitement les leviers à actionner, principalement auprès des élus du Congrès, pour contrecarrer les objectifs de l'administration. Les marchés semblent d'ailleurs relativement sereins, comme s'ils n'avaient aucun doute quant à l'issue, pour eux favorable, du bras de fer qui

12. Paradoxalement, l'industrie européenne a, jusqu'à présent, largement bénéficié des restrictions américaines aux transferts de technologies, captant les marchés que ces législations interdisaient aux groupes états-unis. Un assouplissement des transferts de technologies américaines pourrait certes profiter aux groupes européens en simplifiant certaines coopérations industrielles transatlantiques, mais rendrait beaucoup plus concurrentiel leurs marchés à l'exportation.

s'annonce : le 1^{er} février 2010, à l'annonce du projet de budget 2011 par Robert Gates, les titres de la plupart des grands groupes de l'armement ont terminé en hausse confortable¹³.

Enfin, la troisième source d'inquiétude, à laquelle il fallait, bien entendu, s'attendre, réside dans les déclarations de quelques économistes de renom qui ont saisi le prétexte de la crise financière pour céder à nouveau aux sirènes du « keynésianisme militaire ».

Le 24 décembre 2008, dans un article publié par le *Wall Street Journal* et intitulé *Defense Spending Would Be Great Stimulus*, l'économiste et professeur à Harvard Martin Feldstein plaide ouvertement pour un accroissement massif des dépenses militaires au cours des trois prochaines années¹⁴. Martin Feldstein était président du CEA (*Council of Economic Advisers*) sous l'Administration Reagan et membre du *Foreign Intelligence Advisory Board* sous celle de George W. Bush. Ceci n'a pas empêché Barack Obama de le nommer membre de l'*Economic Recovery Advisory Board* (ERAB), un organe chargé d'élaborer des avis sur les questions économiques dans le cadre de son plan de relance.

Le 8 février 2009, Lawrence J. Korb et Matthew Merighi, deux chercheurs du *Center for American Progress*, pourtant considéré comme à gauche et progressiste, poursuivent dans la même veine en déclarant dans *The Baltimore Sun*, chiffres et exemples à l'appui, que « la bonne façon d'utiliser les dépenses militaires afin de stimuler la croissance économique, tout en renforçant notre sécurité nationale, est d'accélérer les dépenses de défense dans les deux prochaines années pour les équipements qui devront de toute façon être achetés »¹⁵. Mais Lawrence Korb, faut-il le rappeler, était aussi secrétaire-adjoint à la Défense de 1981 à 1985, dans l'administration de Ronald Reagan.

On le devine, les pressions qui s'exercent sur l'administration Obama pour qu'elle réactive les vieilles recettes sont intenses, et elles émanent autant des rangs démocrates que républicains. Les réformes entamées par Barack Obama permettront incontestablement de rectifier les dérives les plus hallucinantes de certains programmes. Mais l'inertie et la cohésion du système militaro-industriel américain, conforté par le climat de guerre permanente induit par l'administration Bush depuis 2001, écarte la possibilité d'assister, dans un avenir proche, à une inflexion déterminante de la trajectoire des dépenses militaires des États-Unis.

* * *

Ce texte adopte les règles de la nouvelle orthographe proposées par le Conseil supérieur de la langue française (<http://www.languefrancaise.cfwb.be/rectoverso>)

13. Thomson Reuters, 1^{er} février 2010. Pour une analyse du comportement boursier des groupes de l'armement, voir Mampaey (2009) et Mampaey, *Dépenses militaires, production et transferts d'armes – Compendium 2010*, Les Rapports du GRIP, 2009/8, <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=813>.

14. *The Wall Street Journal*, 24 décembre 2008, <http://online.wsj.com/article/SB123008280526532053.html>

15. Lawrence J. Korb and Matthew Merighi, *Defense spending as stimulus*, *The Baltimore Sun*, 8 février 2009. Notre traduction pour : "The right way to use defense spending to stimulate economic growth, while simultaneously enhancing our national security, is to accelerate defense spending in the next two years for items that would have to be purchased eventually", http://articles.baltimoresun.com/2009-02-08/news/0902060156_1_defense-spend-money-military-construction.