

Rapport n° 280/FRS/OBSUSA
du 28 août 2015

Marché 2014 1050 135 379
EJ 18 000 282 82

notifié le 28 novembre 2014
réunion de lancement 14 janvier 2015

Observatoire sur la politique de défense des États-Unis



Les grands enjeux des débats sur le budget de défense 2016

PHILIPPE GROS - NICOLE VILBOUX

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

LES ENJEUX DE DÉBAT SUR LE BUDGET DE DÉFENSE 2016

Auteurs : Nicole VILBOUX—Philippe GROS

Sommaire

Introduction	3
1 - Thèmes d'actualité	5
Les changements au sein du <i>Joint Chiefs of Staff</i>	
La nouvelle <i>National Military Strategy</i>	
2 - L'élaboration du budget pour 2016	9
Un budget sous contrainte : les plafonds du <i>Budget Control Act</i>	10
Une requête budgétaire en hausse	12
L'examen parlementaire du budget	15
Les projets de loi d'autorisation (NDAA)	16
Les projets de loi d'attribution des crédits (<i>appropriations</i>)	19
3 - Les enjeux politiques : polémique autour du B.C.A.	21
4- Principaux ajustements des programmes d'équipement	26
Principaux ajustements des programmes d'équipements aériens	27
Les difficultés de l'Air Force à appliquer son plan de modernisation	28
Principaux ajustements des programmes d'équipements navals	29
Principaux ajustements des programmes d'équipements terrestres	30
Autres principaux ajustements	31
5 - Les enjeux de sécurité régionaux : priorités budgétaires	32
La réassurance en Europe	33
Autres programmes	35

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

Ce second rapport de l'observatoire sur la politique de défense des Etats-Unis a pour principal thème les débats relatifs au budget de défense de l'année fiscale 2016, encore marqués du sceau du fameux *Budget Control Act* (BCA) de 2011. Le rapport développe ainsi les contraintes associées à ce BCA, présente les débats politiques qui en découlent quant à la construction du présent budget puis revient en détails sur les affectations de crédits dans les différents programmes et, là encore, les discussions entourant ces ventilations. En préambule de ce rapport, deux thèmes d'actualité sont également abordés : une synthèse de la *National Military Strategy* signée en juin par le Chairman du Joint Chiefs of Staff et le passage en revue des nouvelles têtes de la hiérarchie militaire dans la mesure où, hasard du calendrier des temps de commandement, seul le chef d'état-major de l'USAF n'aura pas été remplacé à l'automne.

Avant de dégager les grandes conclusions de l'analyse proposée dans ce rapport, il convient de rappeler le processus budgétaire à l'œuvre :

- Le débat budgétaire en cours doit déboucher, comme tous les ans, sur une **National Defense Authorizations Act (NDAA)** qui autorise les niveaux de dépenses de défense et fournit des orientations qualitatives de la politique de défense et l'**Appropriations Bill (AB)** concernant la défense (l'un des douze AB du budget fédéral), qui fixe et attribue formellement les crédits dans le cadre fixé par la draft de NDAA et en fonction de la résolution budgétaire votée au printemps. Ces lois corrigent, amendent la **requête budgétaire présidentielle** présentée en février.
- La NDAA est à la charge **des commissions des forces armées du Sénat (SASC) et la Chambre des Représentants (HASC)**. Chacune élabore puis soumet au vote de son assemblée son propre projet. Les lois d'appropriations sont élaborées parallèlement par les **commissions des appropriations** des deux chambres (par les sous-commissions défense en l'occurrence). Le projet NDAA de la Chambre a été présenté au Sénat qui l'a voté en y incorporant les inputs de son propre projet mais le document a été rejeté par la Chambre. Nous en sommes à ce stade au moment où sont écrites ces lignes.
- Des **Conference Committees** doivent théoriquement réconcilier les projets tant de NDAA que d'AB. Une fois achevée, la NDAA de même que les AB (incluant celui de la défense) doivent être proposées à la signature présidentielle pour l'année fiscale 2016 commençant le 1er octobre 2015. Dans la pratique, le processus dépasse souvent la date fatidique, nécessitant une « *continuing resolution* » du Congrès pour couvrir les financements pendant cette période.

Sur le fond, il apparaît que **le resserrement des dépenses de défense américaines appartient au passé**. Les opérations contre Daesh, les défis de sécurité posés par la Chine et la Corée du Nord, la question ukrainienne d'une part, les effets des réductions budgétaires récentes, notamment des séquestrations, sur la disponibilité opérationnelle et la modernisation des forces d'autre part ont amené **le Congrès à autoriser un montant de crédits correspondant à la requête présidentielle soit 612 Mds\$ pour l'ensemble du budget de la sécurité nationale (dont 585 Mds\$ pour le DoD proprement dit)**. Néanmoins, les crédits fixés par les comités d'appropriation se situent en deçà des 580 Mds\$ pour le DoD.

La nature des réaffectations de crédits par les commissions des forces armées offre des sources de contentieux qui s'inscrivent dans la tradition des inflexions apportées par le Congrès à la politique de défense de l'administration. Le domaine le plus problématique concerne le plan de modernisation de l'US Air Force consistant à retirer tout ou partie de ses flottes d'appareils considérés comme trop spécialisés et/ou anciens afin de se donner la marge de manœuvre suffisante pour financer ses modernisations en tête desquelles figurent le F-35, le Long-Range Strike Bomber et le KC-46. Le Congrès prohibe ou retarde en effet la plupart de ces retraits (A-10 et EC-130H tout particulièrement mais aussi AWACS et JSTARS), arguant du risque encouru et/ou du manque de solutions de remplacement. L'ampleur des réaffectations des crédits de l'Army est moindre mais le Congrès limite le financement de la nouvelle architecture de communications et entrave la restructuration de l'aviation de l'Army qui représentent deux des grandes priorités de l'armée de Terre. La Navy et le Corps sont les

services les mieux préservés, même si la première continue de s'affronter avec les commissions concernant le plan de modernisation de la flotte ou encore la nature de son futur drone de combat. Le Congrès s'oppose toujours aussi avec vigueur aux mesures de modération salariale que le Pentagone juge indispensables pour maîtriser la hausse continue des « compensations » qui lui dévore ses marges budgétaires. En revanche, le niveau de crédits permet au Congrès de renforcer le financement de la disponibilité opérationnelle notamment de l'US Army, des capacités cyber et de la *Defense Innovation Initiative* du Pentagone concernant la R&D à long terme. Les projets de NDAA tentent enfin de satisfaire de nombreux besoins des *Unfunded Priorities List* (UPL) des quatre services, même si les projets de loi d'appropriations sont beaucoup moins « généreux » en la matière.

Au final, **l'opposition quasi-systématique aux refontes agressives de structures de force ou d'inventaire consenties par les services, pour garantir leur modernisation et leur readiness, témoigne de commissions très rétives à la prise de risque, peu enclines à des choix capacitaires tranchés et préférant miser sur des économies obtenues dans la gestion des programmes** (pas moins de 5 Mds\$ « raboutés » par les commissions d'appropriations touchant la majorité des éléments de programme) ou les présuppositions de calcul de dépenses (taux de change, coûts des hydrocarbures, etc.). L'action du Congrès a donc pour effet de rendre plus efficiente la dépense de défense américaine. La position des parlementaires répond en outre à de véritables logiques de fond, que l'on ne peut réduire à la simple défense d'intérêts électoralistes. Le problème est qu'elle n'est souvent pas celle du Pentagone et contribue donc à neutraliser les orientations stratégiques de la politique de défense, il n'est en outre pas certain qu'à terme ces économies suffisent pour, tout à la fois, restaurer la *readiness*, garantir le maintien et la modernisation des capacités sur les court, moyen et long termes.

Cependant, **l'essentiel ne réside pas tant dans ces affectations de crédits que dans la construction du budget, symbole de la polarisation de la vie politique américaine depuis plusieurs années**. Le montant de crédits demandé par la Défense et alloué par le Congrès est fruit de consensus quant au rétablissement de l'effort de défense, mais il dépasse ainsi de loin le plafond fixé par le *Budget Control Act* de 2011 pour le « *Base budget* » (534 Mds de la requête présidentielle vs. un plafond de 499 Mds\$ pour la FY 2016). Or, **personne ne souhaite un retour aux « sequestrations »** qu'implique ce BCA et qui devraient s'appliquer en 2016 après les deux ans de répit apportés par le *Bipartisan Budget Act* de 2013. Or, **les Républicains, majoritaires au Congrès, ne souhaitent pas renoncer de façon générale à ces plafonds** afin de continuer à forcer le gouvernement fédéral à maîtriser son déficit. Faute de pouvoir générer les économies suffisantes pour coller à ces plafonds, la solution de compromis trouvée à contrecœur par les commissions des forces armées, pour ce « cas à part » que constitue la défense, est donc de **maintenir le Base Budget dans les limites du BCA et d'affecter l'excédent de demandes au budget d'Overseas Contingency Operations (OCO)**, ces appropriations supplémentaires votées en tant que de besoin pour couvrir les besoins liés aux opérations. Ce budget OCO bondit donc des 51 Mds\$ réclamés par le Pentagone à un montant se situant entre 87 et 89 Mds\$ selon les commissions, absorbant ainsi 5% des crédits alloués au budget de base, lesquels sont non seulement destinés au poste « Opérations et Maintenance » mais aussi parfois aux acquisitions. Ce pis-aller rencontre bien évidemment une **forte opposition** :

- non seulement à la **Maison-Blanche, qui a annoncé qu'elle apposerait son veto à une telle loi, et chez les parlementaires démocrates**, lesquels refusent le principe d'exception accordé à la défense et souhaitent relever les plafonds pour l'ensemble du budget fédéral ;
- mais aussi **au Pentagone** car cette mesure ne permet pas l'indispensable gestion pluriannuelle de nombreux programmes, ce que reconnaissent d'ailleurs pleinement les « faucons » de la défense républicains initiateurs de cette mesure (McCain et Thornberry notamment).

Dans ce contexte tendu, à l'issue incertaine (les solutions imaginées en début d'année par nombre de connaisseurs du Congrès se sont pour l'instant révélées fausses), **le budget de la défense 2016 ne sera certainement pas acté dans les temps**, nécessitant une *continuing resolution* qui achèvera de semer le trouble dans la conduite de la politique de défense américaine.

THÈMES D'ACTUALITÉ

LE RENOUVELLEMENT DE LA HIÉRARCHIE MILITAIRE

L'été 2015 voit le renouvellement concomitant de la quasi-totalité des chefs d'état-major des *Services* ainsi que des deux leaders du *Joint Chiefs of Staff*. Cette situation inhabituelle tient à la fois :

- ♦ au départ simultané d'officiers nommés à la même période en 2011 et ayant effectué leur mandat « normal » :
 - ↳ Deux fois deux ans pour le *Chairman* Dempsey et le *Vice-Chairman* Winnefeld ;
 - ↳ Quatre ans également pour le général Odierno à la tête de l'*US Army* et l'amiral Greenhert à la *Navy* ;
- ♦ Et au choix du président Obama de nommer le Commandant du *Marine Corps* à la présidence du J.C.S., alors qu'il n'était qu'au début de son mandat à l'*USMC*.

Le chef d'état-major de l'*USAF* est ainsi le seul à rester en fonction, en principe jusqu'en 2016.

Le Président a en effet annoncé début mai son intention de sélectionner le général Joseph Dunford comme prochain C.J.C.S., avec le général Paul Selva comme adjoint. Le 14 mai, le Secré-

taire à la Défense annonçait le choix du général Mark Milley pour le poste d'*Army Chief of Staff* et de l'amiral John Richardson comme *Chief of Naval Operations*. Seule la désignation du prochain Commandant de l'*USMC* reste en suspens à la mi-juillet¹.

Ces nominations sont soumises à confirmation par le Sénat. Le processus a commencé le 9 juillet, avec l'audition du général Dunford par la Commission des Forces armées du Sénat. Il se poursuit le 14 juillet par l'audition du général Selva.

La procédure de confirmation du général Milley est retardée par les problèmes juridiques posés par son rôle actuel de président du tribunal militaire chargé de juger un cas de désertion politiquement sensible (Berghal, capturé par les Taliban et dont la libération a été obtenue par échange de prisonniers). La date d'audition de l'amiral Richardson n'est pas encore fixée à la mi-juillet.

Toutes les nominations d'officiers proposées par l'Administration ont été accueillies positivement par le sénateur McCain, laissant présager des confirmations sans difficultés.

Changement au sein du J.C.S. - juillet 2015



1. Parmi les prétendants au poste les plus cités, on mentionnera : le général John F. Kelly (actuellement commandant de Southcom) ; le général John M. Paxton (Assistant Commandant USMC depuis décembre 2012) ; le Lt.-general Ronald L. Bailey (actuellement *Deputy commandant for plans, policies and operations*, USMC) ; le Lt. Gen. Thomas Waldhauser (Directeur du Développement des forces interarmées, au Joint Staff).

LE RENOUVELLEMENT DE LA HIÉRARCHIE MILITAIRE

Profil des officiers désignés

C.J.C.S.

Le général **Joseph Dunford** a intégré l'USMC en 1977 et a fait sa carrière dans l'infanterie. Formé à l'*Army Ranger School*, à la *Marine Corps Amphibious Warfare School*, ainsi qu'à l'*U. S. Army War College*, il est également diplômé en politique et relations internationales, de Georgetown et de la *Fletcher School of Law and Diplomacy*.

Son dernier poste avant d'être nommé Commandant du *Marine Corps* était le commandement de l'ISAF en Afghanistan, du début 2013 à août 2014. Il était auparavant *Assistant Commandant of the Marine Corps* (octobre 2010 à décembre 2012). Il a commandé la *Marine Expeditionary Force* ainsi que la composante USMC du Central Command.

Au sein du J.C.S., il fut *Executive Assistant* auprès du Vice Chairman et responsable de la division des affaires multilatérales (J5).

Vice-Chairman

Le général de l'USAF **Paul Selva** a débuté sa carrière comme pilote de ravitailleur. Il a connu une progression rapide, étant le plus jeune colonel de sa branche, puis le plus jeune commandant d'escadrille¹. Il occupa la tête de l'*Air Mobility Command* et fut commandant adjoint des *Pacific Air Forces*.

Au sein de l'état-major de l'USAF, il a été directeur de la planification stratégique et a participé à ce titre à la préparation de la *Quadrennial Defense Review*. Sa carrière l'a également conduit dans les instances de réflexion du Pentagone, où il fut membre du *Strategic Studies Group* créé par William Perry et assistant d'Andrew Marshall. Il a en outre été conseiller militaire de la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton.

Les deux officiers choisis pour présider le J.C.S. sont considérés comme familiers de la Maison-Blanche, en particulier le général Dunford, qui serait l'un des militaires les plus proches du Président², en dépit de ses liens avec le général Mattis. De ce fait, les opposants républicains à la politique de l'Administration attendent de voir s'il se montrera plus indépendant que son prédécesseur, que le sénateur McCain n'a pas hésité à qualifier « *chambre d'écho* » de la Maison-Blanche³.

En préparation de son audition de confirmation au Sénat, le général Dunford a exposé ses priorités en tant que CJCS, à savoir :

"energize our efforts to develop a framework for deterrence that will address the full range of threats that we face in the 21st Century. I will also work closely with the services and combatant commanders to ensure we strike the right balance between dealing with current operations, being prepared for the uncertain, and developing the Joint Force of the future".

Comme l'actuel C.J.C.S., il décrit un contexte marqué par :

- ➔ L'accroissement des risques stratégiques et opérationnels ;
- ➔ Alors que la limitation des ressources "a érodé la disponibilité opérationnelle et allongé les délais avec lesquels les forces peuvent ... répondre aux besoins émergeant".

US Army

Le général **Mark Milley** est à la tête de l'*Army Forces Command* depuis août 2014, après avoir commandé l'ISAF (mai 2013). Il était auparavant commandant du III Corps.

Diplômé de Princeton, il a commencé sa carrière dans la *82nd Airborne Division* puis le *5th Special Forces Group*. Son expérience opérationnelle inclut la participation aux opérations *Just Cause* (Panama), *Uphold Democracy* (Haïti), *Joint Forge* (Bosnie), *Enduring Freedom* et *Iraqi Freedom*.

Au Pentagone, il a été affecté à la division Opérations du *Joint Staff* et fut assistant militaire du Secrétaire Gates.

US Navy

L'amiral **John Richardson** dirige le *Naval Nuclear Propulsion Program* depuis novembre 2012 ; à ce titre, il a été l'un des promoteurs du remplacement des sous-marins de classe Ohio.

Diplômé de la *Naval Academy* en 1982, il a fait une carrière de sous-marinier et a assuré le commandement de l'*USS Honolulu*, du *Submarine Group 8*, puis du *Submarine Allied Naval Forces South*. Il fut chef d'état-major des forces navales en Europe (*Naval Forces Europe / Africa*).

Il a en outre été directeur de la stratégie au sein du *Joint Forces Command* et assistant naval du Président Clinton.

1. Marcus Weisgerber, "The Man Under the Flattop: Who is Paul Selva?", *Defense One*, May 5, 2015.

2. Austin Wright, Leigh Munsil, Philip Ewing, "Obama to nominate Joe Dunford as new Joint Chiefs chairman", *Politico*, May 4, 2015.

3. Thomas Donnelly, "A semper fi guy takes the JCS chair", *The Weekly Standard*, May 5, 2015. Donnelly lui-même estime que le général Dempsey était « *une marionnette* » du Président.

LA NOUVELLE NATIONAL MILITARY STRATEGY

Le général Dempsey, CJCS sortant, a signé la nouvelle NMS au mois de juin, succédant à celle de 2011. Le document vient compléter la *National Security Strategy* de la Maison-Blanche et la *National Defense Strategy* du secrétaire à la Défense dans l'écheveau des orientations stratégiques de la défense américaine. Son contenu peut être synthétisé comme suit.

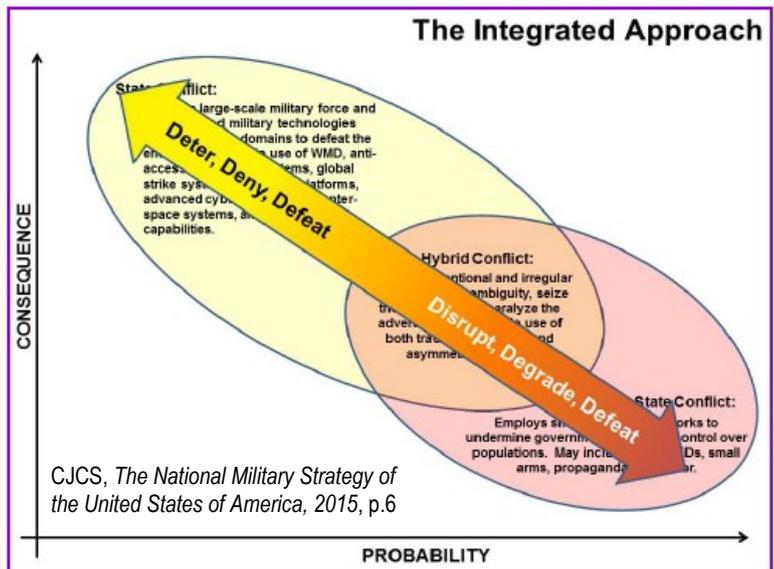
Quatre pays, **la Russie, la Corée du Nord, l'Iran et la Chine**, créent des inquiétudes sécuritaires marquées dans la communauté internationale, laquelle se trouve confrontée également aux **VEO (Violent Extremist Organizations)** telles que Daesh. Les Etats-Unis « ne peuvent se payer le luxe de se concentrer sur un défi à l'exclusion des autres » (p.2). Sur le plan militaire, les Etats-Unis sont aux prises avec les VEO depuis la dernière décennie mais doivent désormais « consacrer une plus grande attention aux défis posés par les Etats » lesquels « développent des aptitudes à contester la liberté de mouvement régionale et à menacer le territoire national » (p.2) (avec le cortège des menaces de dénis d'accès, ADM, cyber, etc.). Le risque d'implication des États-Unis dans une **guerre interétatique reste faible mais il est croissant**. Les violences émanant d'acteurs étatiques et non-étatiques peuvent se combiner et générer des **conflits « hybrides » où l'agresseur joue sur l'ambiguïté pour paralyser ses adversaires**, combine moyens militaires classiques et asymétriques. « *Etant donné les avantages qu'en retirent les agresseurs, il est probable que cette forme de conflit perdurera dans le futur* » (p4).

Les objectifs stratégiques militaires américains sont triples :

- ♦ Concernant **les Etats**, les dissuader (**Deter**), interdire (**Deny**) leurs actions par la présence avancée et des forces de « surge », des réseaux de transport et d'information résilients, l'interopérabilité avec les partenaires, etc.), le cas échéant les défaire (**Defeat**) par la projection de puissance dans tous les domaines) ;
- ♦ Concernant **les VEOs**, entraver (**Disrupt**) leurs actions, dégrader (**Degrade**) leur structure de soutien et leur leadership et enfin les défaire (**Defeat**) ;
- ♦ Renforcer le **réseau planétaire des partenaires et alliés**.

Les **missions** des forces armées américaines **sont reformulées et hiérarchisées différemment de la DSG de 2012**¹, reflétant l'évolution des préoccupations :

- ♦ La dissuasion et la défense militaire du Homeland sont placées en tête (et le combat contre le terrorisme rétrogradé en cinquième) ;
- ♦ La défaite de l'adversaire vient en troisième ;
- ♦ La présence stabilisante sur l'ensemble du globe est remontée à la quatrième place ;



- ♦ Deux missions de la DSG, la projection de puissance en environnement AA/AD et les opérations dans le cyberspace, ne sont plus mentionnées, probablement parce qu'elles sont solubles dans les autres ;
- ♦ En revanche, le document présente un échelonnement plus fin des missions en fonction des objectifs en introduisant l'interdiction des objectifs d'un adversaire, les opérations de contingence limitées et la coopération de sécurité ;
- ♦ Les opérations de stabilisation et de contre-insurrection, ainsi que les opérations de secours d'urgence figurent toujours en fin de liste, où elles sont rejointes par le soutien aux autorités civiles pour les crises aux Etats-Unis.

Le reste du document reprend les axes de développement de la *Joint Force 2020* (leadership, innovation, flexibilité de la force et développement capacitaire de contre-dénis d'accès, etc.).

Cette NMS présente la situation avec limpidité mais n'apporte pas de percée ou de réorientation significative. Elle témoigne tout de même de l'ascendant pris par les préoccupations liées aux Etats sur celles liées à la lutte contre le terrorisme. L'importance prise par la notion d'hybridité ne doit pas surprendre. Elaborée par Franck Hoffman il y a dix ans, elle s'est diffusée à l'ensemble de l'appareil de force américain, bien que n'étant pas institutionnalisée dans la doctrine interarmées. Son apport reste cependant limité sur le plan conceptuel. Servant initialement à caractériser la sophistication des capacités des « VEO » (en prenant pour exemple le Hezbollah), elle s'est élargie pour inclure l'ensemble des cas combinant différents modes stratégiques ou des capacités très variées. Comme l'asymétrie, l'hybridité devient donc un adjectif qualificatif « attrape-tout » qui désigne plus qu'il n'explique un type de configuration stratégique. Sans surprise donc, la NMS, tout en conférant une place centrale à cette notion, n'explicite pas quel type de stratégie adopter pour contrecarrer spécifiquement ces agresseurs « hybrides ».

1. US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership- Priorities for 21st Century Defense*, 2012, pp. 4-6.

**L'ÉLABORATION DU BUDGET DE LA DÉFENSE
AMÉRICAINNE POUR 2016**

UN BUDGET SOUS CONTRAINTE : LE DISPOSITIF DU BUDGET CONTROL ACT

A la suite de la crise financière de 2008, la question du déclin de la puissance économique est revenue au premier plan des préoccupations des Américains, contribuant à la focalisation de l'Administration Obama sur la restauration des bases de la prospérité, comme fondement essentiel de la sécurité. Cela a contribué à entretenir un climat défavorable aux dépenses militaires durant le premier mandat (2009-2012), d'autant plus que l'un des enjeux politiques majeurs était la réduction du déficit fédéral et de la dette (14.600 milliards \$), dont les montants atteignaient des niveaux inquiétants.

La résorption du déficit obligeait à des arbitrages dans les dépenses publiques et le contexte international semblait propice à la recherche d'économies dans le domaine de la sécurité nationale, et surtout de la défense. C'est dans ce contexte qu'a été élaboré le *Budget Control Act*, voté à une large majorité en août 2011.

Cette loi destinée à réduire le déficit de l'ordre de 1 000 milliards \$ plafonnait les dépenses fédérales dites « discrétionnaires »¹ jusqu'en 2021, en faisant porter les diminutions pour moitié sur la défense et pour moitié sur les autres postes². De plus, si la Commission parlementaire mixte chargée d'élaborer un plan de réduction ultérieur de 15 000 milliards de dollars ne parvenait pas à s'entendre, ou si le Congrès ne suivait pas ses recommandations, la loi prévoyait des coupes automatiques supplémentaires (mécanisme dit de « *sequestration* »). Elle stipulait également que le niveau des plafonds annuels serait revu à la baisse pour réaliser les économies attendues. Faute d'accord au Congrès, les *sequestrations* furent effectivement appliquées en janvier 2013 et de nouvelles limites de dépenses ont été établies pour les budgets de 2013 à 2021.

Initialement, les plafonds appliqués à la défense étaient inclus dans l'ensemble des crédits de sécurité nationale, avec les affaires étrangères et la sécurité du territoire. Depuis 2013, on distingue d'une part les dépenses de défense (incluant le budget du DoD pour 95% du total, celui du *Department of Energy* consacré aux forces nucléaires ou le *Department of Veterans Affairs*) et d'autre part les crédits « hors défense ». Par ailleurs, il faut noter que seuls les budgets ordinaires (*base budget*) sont affectés par les limites légales, les crédits « de guerre » n'y étant pas soumis³.

Les plafonds initiaux des dépenses de défense étaient calculés pour parvenir à une diminution d'environ 860 milliards de 2012 à 2021 (soit près de 15%). A partir de 2013, des réductions supplémentaires de 53,9 milliards \$ devaient s'appliquer annuellement. Mais les difficultés engendrées par ces mesures conduisirent le Congrès à assouplir le mécanisme, au travers de l'*American Taxpayer Relief Act* (janvier 2013), puis du *Bipartisan Budget Act* de décembre 2013. Cette loi relevait temporairement les plafonds autorisés pour 2014 (de 18 Mds\$) et 2015 (de 9 Mds\$), mais a maintenu les limites du B.C.A. au-delà⁴. Elles s'appliquent donc de nouveau à partir du budget 2016, avec le risque de nouvelle *sequestration* en cas de dépassement.

Sous l'influence du B.C.A., les dépenses de défense ont donc connu une baisse notable, passant de 578 Mds\$ demandés pour FY2012 à 553 milliards votés, puis à 518 Mds\$ pour 2013, après « séquestration ». Elle a été suivie d'une phase de stagnation en termes réels, avec des budgets pour 2014 et 2015 conformes au plafond imposé, pour un montant de 521 Mds\$. **Pour 2016, il ne devrait pas dépasser 523 milliards pour l'ensemble des dépenses de défense, dont 499 Mds \$ pour le DoD.** Toutefois, à partir de l'année fiscale 2017, les plafonds doivent permettre une augmentation de 11 milliards par an en moyenne jusqu'en 2021 (voir tableau 1 page suivante).

L'impératif de réduction des dépenses a été intégré dans l'élaboration du budget, si bien que les requêtes présentées par le DoD se sont rapprochées des plafonds établis par la loi de 2011. Ainsi, les coupes à réaliser ne seraient que de 5,4% annuellement dans la dernière programmation (*Future Year Defense Program, FYDP*) commençant en 2016, alors que l'écart initial entre les projections du DoD et les limites était estimé à 16% (voir graphique 1)⁵. Néanmoins, le montant des requêtes budgétaires reste excessif au regard du B.C.A., ce qui pose à la fois la question de :

- ♦ L'adéquation des niveaux de dépenses définis en 2013 pour mettre en œuvre la stratégie requise dans le contexte actuel ;
- ♦ Et de la possibilité pour le DoD d'améliorer sa gestion, pour effectuer davantage d'économie et mieux répartir ses crédits.

1 - Les dépenses discrétionnaires sont celles qui sont « appropriées » chaque année par le Congrès, à commencer par les budgets des différents *Departments*, dont la Défense ou les Affaires étrangères. Ces crédits représentent environ 1/3 du budget fédéral, le reste relevant des dépenses « obligatoires » (*mandatory*), principalement de nature sociale. Il existe toutefois une part de dépenses de défense « obligatoires ».

2 - Amy Belasco, *Defense Spending and the Budget Control Act Limits*, CRS Report, Washington (D.C.), Congressional Research Service, May 2015, p. 1.

3 - Le budget de guerre (*Function 970*) a été mis en place en 2001, initialement sous l'appellation *Global War on Terror* (GWOT) ; depuis 2009, il est généralement dénommé *Overseas Contingency Operations* (OCO). Il couvre les dépenses du DoD et du *Department of State*.

4 - Amy Belasco, *Defense Spending and the Budget Control Act Limits*, op. cit., p. 52.

5 - Ibid., p. 5.

Tableau 1
Requête budgétaire du DoD (FYDP 2016) et plafonds du B.C.A.

(in billions of dollars of budget authority and %)

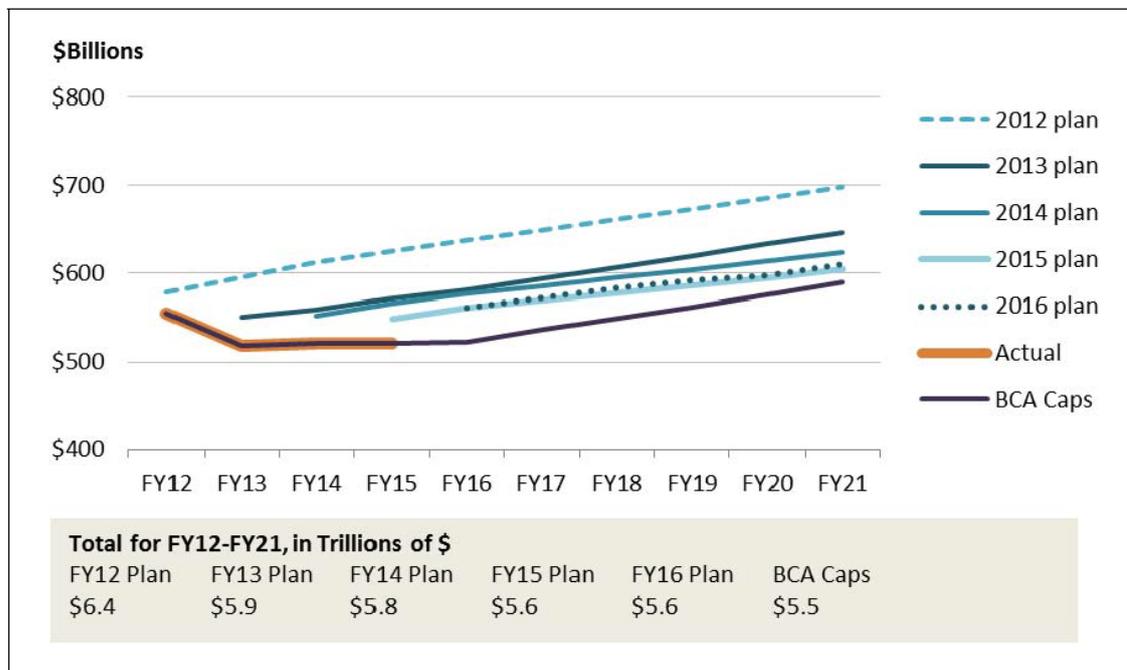
Department of Defense (051)												
Paths	Actuals					Budget Plan					Total: 12-21	Total 16-21
	Fiscal Year	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
FY2016 and BCA Caps in Nominal Dollars												
FY2016PB	530	495	496	496	534	547	556	564	570	581	5,372	3,354
BCA Limits ^a	530	496	496	496	499	512	524	536	550	563	5,201	3,184
FY2016 President's Budget (PB) Plan less BCA Caps												
In \$	0	0	0	0	35	35	33	28	20	18	170	170
In %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.6%	6.4%	5.9%	5.0%	3.6%	3.2%	3.2%	5.1%

Les requêtes budgétaires présentées concernent le budget ordinaire, hors OCO.

Source : Amy Belasco, *Defense Spending and the Budget Control Act Limits*, CRS Report, Washington (D.C.), Congressional Research Service, May 2015, p. 7.

Graphique 1
Évolution des requêtes budgétaires depuis 2012 et de l'écart avec les plafonds du B.C.A.

(in billions of dollars of budget authority)



Source : Amy Belasco, *Defense Spending and the Budget Control Act Limits*, CRS Report, Washington (D.C.), Congressional Research Service, May 2015, p. 5.

UNE REQUÊTE BUDGÉTAIRE EN HAUSSE

Dans le cadre du projet de budget fédéral présenté le 2 février 2015 par l'Administration Obama, le total des crédits de défense nationale demandés s'élève à **612 milliards de dollars** pour l'année fiscale 2016, en augmentation de 4,5% par rapport à l'année en cours.

Avec un montant de **585 Mds \$ pour le DoD**, la requête témoigne de la volonté de l'Administration de rehausser les crédits de défense après cinq années consécutives de baisse. Elle comprend :

- ♦ 534 milliards de dollars alloués au « budget ordinaire » (*base budget*), en hausse de 6% par rapport aux budgets 2014 et 2015 ;
- ♦ et 51 milliards inscrits au titre des *Overseas Contingency Operations* (OCO), logiquement en baisse en raison du désengagement américain d'Afghanistan¹.

Dans le même temps, le DoD a présenté une projection budgétaire à 5 ans (FYDP), qui continue à s'inscrire dans la tendance à la baisse.

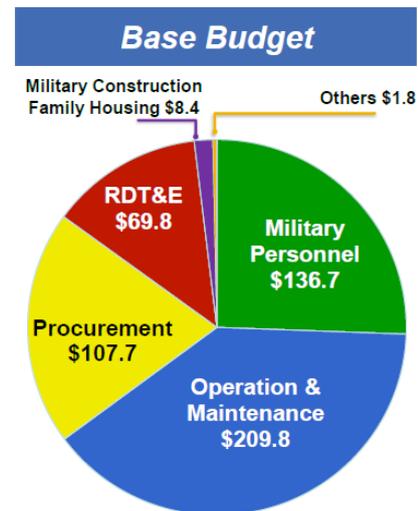
La requête budgétaire excède cependant les plafonds du B.C.A., de 35 Mds \$ pour 2016 et de 155 Mds en tout sur les 5 ans de la FYDP. Mais pour le DoD, ces crédits sont indispensables à la mise en œuvre de la stratégie et toute diminution mettrait en danger la sécurité nationale. Cette argumentation est au cœur du débat sur les « séquestrations » (voir chapitre 2).

Conformément aux orientations stratégiques définies en 2012 et confirmées dans la QDR de 2014, le budget pour 2016 entend en effet poursuivre le « rééquilibrage » de la posture qui se traduit dans :

- ♦ L'importance accordée à l'investissement, pour la modernisation et la préparation de l'avenir ;
- ♦ Les choix capacitaires ;
- ♦ La reconstitution de la disponibilité opérationnelle couvrant « tout le spectre » d'engagement ;
- ♦ Les plans de réduction des coûts de personnels ;
- ♦ Et les efforts de réforme de la gestion et des activités du Département, afin d'en améliorer la rentabilité.

La priorité à l'investissement

Le budget pour 2016 et les années suivantes est conçu pour « *financer une force interarmées plus petite, plus agile et adaptable qui sera préparée à défendre les intérêts américains dans un environnement en évolution rapide* »². Cela implique d'une part la poursuite des réductions dans la structure de forces, et d'autre part un effort de modernisation et d'innovation technologique.



Il convient en effet de recapitaliser une force qui n'a pas fait l'objet des investissements suffisants pendant les années de guerre. La moitié des hausses de crédits se concentre donc sur les acquisitions (*procurement*), qui connaissent la plus forte augmentation à 107,7 milliards (+ 14 Mds \$ par rapport au budget 2015) ; ainsi que la R&D, portée à 70 milliards (+ 6,3 milliards).

Dans ce domaine, une impulsion majeure a été donnée à partir de l'été 2014 par le lancement de ce que le Pentagone appelle une « *nouvelle offset strategy* »³. Destinée à rattraper le temps perdu pendant les années de guerre, durant lesquelles les adversaires potentiels ont rattrapé leur retard capacitaire, une Initiative d'innovation de défense (DII) a été présentée en novembre 2014 par le Secrétaire Hagel et confiée au *Deputy Secretary of Defense*, Robert Work. L'Initiative comporte notamment la création au sein du DoD d'un processus de planification à long terme (*Long-Range Research and Development Planning Program*), pour identifier les technologies prometteuses et développer les systèmes permettant de conserver une avance sur les adversaires. Ces activités entrent dans le budget *Science & technology*, qui s'élève à 12,3 milliards pour 2016.

En termes de capacités, les programmes privilégiés dans le budget 2016 sont les suivants :

- ♦ Les **capacités de combat aérien**, comprenant notamment :
 - le F-35 (57 appareils commandés, même si la Navy a décidé d'étaler ses commandes de F-35C embarqués) : 10,6 Mds\$;

1 - Under Secretary of Defense (Comptroller), *US Department of Defense FY 2016 Budget Request - Overview*, February 2015, p. 1-2.

2 - Ibid., p. 1-2.

UNE REQUÊTE BUDGÉTAIRE EN HAUSSE

- le bombardier de nouvelle génération (2 milliards de R&D sans compter d'autres financements classifiés) ;
- le ravitailleur KC-46 (12 appareils commandés) : 3 Mds\$.
- ♦ Les **capacités de guerre navale** : 2 sous-marins d'attaque Virginia (5,4 Mds\$) et 2 destroyers *Arleigh Burke* commandés (3,2 Mds\$) ;
- ♦ Les **capacités de surveillance persistante** :
 - P-8 Poséidon pour 3,4 Mds\$;
 - programmes de drones stratégiques Triton et Global Hawk.
- ♦ La modernisation de la **triade nucléaire stratégique** avec le programme de remplacement des SNLE Ohio (1,4 Md\$) et la modernisation des missiles Trident ;
- ♦ Les **capacités spatiales**, avec le développement d'architectures plus résilientes en matière de télécommunications, de positionnement/navigation/timing (GPS III) et de capacités de lancement (5 lanceurs nouvelle génération), pour un montant de 7,1 Mds\$;
- ♦ La **défense antimissile** avec notamment un effort sur la modernisation des missiles d'interception basés à terre (1,6 Md\$) ;
- ♦ La **lutte informatique** (5,5 Mds \$) ;
- ♦ La frappe de précision, notamment avec le *Long-Range Anti-Surface Warfare Missile* (LRASM) ;
- ♦ Les capacités d'ISR en environnement contesté.

Le financement de certains de ces programmes fait l'objet de débats au sein de la communauté stratégique et est sérieusement discuté au Congrès (voir Chapitre 3).

La restauration d'une disponibilité opérationnelle élargie

Tout en mettant l'accent sur la préparation des défis futurs, le DoD veut continuer l'amélioration de la *readiness*, fortement affectée par les campagnes prolongées et les coupes budgétaires de 2013. Cet effort est soutenu par un budget *Operation and Maintenance* (O&M) qui demeure le plus important, mais dont l'augmentation n'est que de 3,7 Mds\$ par rapport à 2015. Il concerne en particulier les forces terrestres :

- ♦ Pour l'*Army*, la restauration des compétences de combat de haute intensité est envisagée d'ici 2020 pour toutes les unités. Cela passe notamment par :
 - La réorientation des sessions d'entraînement et le passage des brigades par le *Combat Training Center* ;
 - et la poursuite du programme de spécialisation régionale des unités (*Regionally Aligned Forces*).

- ♦ L'USMC privilégie également l'entretien de la *readiness* au détriment de la modernisation, au travers de :
 - la poursuite des redéploiements avancés ;
 - le développement des capacités de réponse aux crises des MAGTF.
- ♦ Pour les Forces spéciales, la priorité va au renforcement de la formation à l'expertise culturelle.

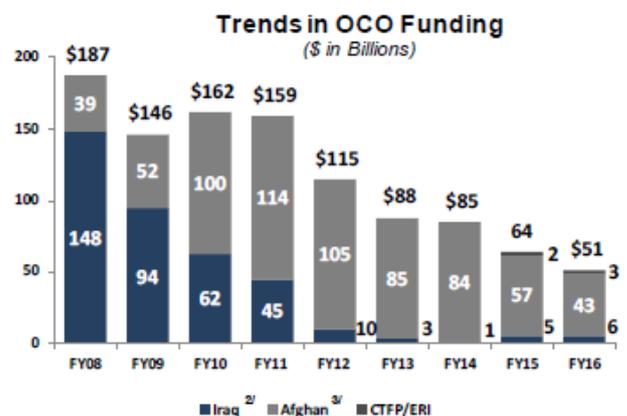
Le financement de la *readiness* est aussi une préoccupation de l'USAF, dont le budget doit couvrir l'augmentation des heures de vol et l'entretien des appareils pour retrouver une disponibilité complète d'ici 2023. Pour la marine, il s'agit d'assurer la présence permanente en mer.

Les principaux efforts de reconstitution de la disponibilité sont tournés vers la préparation des forces aux crises et conflits potentiels, tandis que la conduite des opérations actuelles relève du budget OCO.

La poursuite des opérations en cours : les dépenses OCO

Les crédits « de guerre » se répartissent principalement entre :

- ♦ L'Afghanistan : 42 Mds \$ pour l'ensemble de l'opération *Freedom Sentinel*, dont 7,7 Mds \$ pour la mission d'assistance et 3,8 Mds pour le soutien des Forces de sécurité ;
- ♦ L'engagement contre « l'Etat islamique » : 5,3 Mds \$ dont 700 millions pour l'aide aux forces irakiennes et 600 pour la formation des rebelles syriens modérés ;
- ♦ Le Fonds de coopération contre le terrorisme (*Counterterrorism Partnership Fund*) lancé en 2014 : 2,1 Mds \$;



Source : Under Secretary of Defense (Comptroller), *US Department of Defense FY 2016 Budget Request - Overview*, op. cit., p. 7-5.

UNE REQUÊTE BUDGÉTAIRE EN HAUSSE

- ♦ L'initiative pour la sécurité de l'Europe (*European Reassurance Initiative*) : 789 millions.

Malgré les nouvelles initiatives, le volume du budget OCO est en diminution du fait du désengagement des campagnes majeures. Mais la poursuite de cette tendance est un objet central du débat budgétaire avec le Congrès, qui touche aussi l'affectation de certains crédits (voir chapitres 3 et 4).

La réduction du coût des personnels

Les dépenses consacrées au personnel représentent plus d'un tiers du budget, après une décennie d'augmentation liée à la guerre contre le terrorisme (85% de hausse entre 2001 et 2012). Tout en reconnaissant que le maintien d'un niveau de solde et de prestations sociales correct est indispensable à l'entretien de la qualité des forces, le DoD estime également nécessaire d'alléger le poids de ces dépenses.

Pour 2016, le budget consacrés aux personnels doit diminuer de 54,5 milliards \$ par rapport à 2015. Pour cela le DoD propose une réforme du traitement des personnels, impliquant notamment le ralentissement de la hausse annuelle des soldes sur les 5 prochaines années, de même que la diminution des aides au logement et la révision des plans d'accès aux soins (TRICARE).

Ces mesures jugées indispensables par de nombreux experts se heurtent généralement aux réticences du Congrès et la question des « compensations » est encore à l'ordre du jour du débat budgétaire pour 2016.

La poursuite des réformes au sein du DoD

Le Pentagone explique que sa requête budgétaire reflète la poursuite des démarches de réforme entreprises depuis 5 ans, en mettant davantage l'accent sur l'amélioration de la gestion du DoD¹.

L'objectif est de concentrer les crédits de défense sur l'entretien de la « puissance opérationnelle » en réalisant des économies sur le soutien :

- ♦ En améliorant la gestion des programmes d'équipement, notamment au travers de l'initiative *Better Buying Power* visant à accroître la rentabilité des acquisitions tout en favorisant l'innovation et l'excellence techniques ;

- ♦ En supprimant les infrastructures inutiles : le DoD demande donc une nouvelle fois² au Congrès l'autorisation de procéder à des fermetures de bases en 2017.

En dépit des mesures déjà prises par le DoD pour mieux utiliser « l'argent du contribuable », des réformes supplémentaires sont toujours débattues et le Congrès a entrepris à l'occasion de l'examen budgétaire de formuler ses propres recommandations (ce sujet fera l'objet d'un rapport ultérieur).

1 - Under Secretary of Defense (Comptroller), *US Department of Defense FY 2016 Budget Request - Overview*, op. cit., p. 1-3.

2 - Le Congrès a refusé la mise en place d'un processus BRAC demandé par le DoD lors des trois derniers exercices budgétaires.

L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DU BUDGET

L'examen parlementaire du budget de la défense présenté par l'Administration s'étale chaque année de février à la fin de l'été, impliquant plusieurs commissions et sous-commissions. Il aboutit au vote d'une **loi d'autorisation des dépenses** de défense nationale (*National Defense Authorization Act*, **NDAA**), qui :

- ♦ définit les programmes autorisés au DoD et autres départements concernés (DoE pour les forces nucléaires) ;
- ♦ fixe le montant de crédits qui peuvent être engagés pour ces différentes activités ;
- ♦ précise également les conditions dans lesquelles les crédits peuvent être utilisés, ce qui lui donne une possibilité d'influencer la politique de défense.

En parallèle, les Commissions d'appropriations de chaque Chambre élaborent des **lois « d'appropriation »**, qui attribuent les crédits pour l'année à venir à chaque activité autorisée dans les différents Départements. C'est donc la loi d'appropriation qui bloque effectivement le financement d'un programme.

*

La Commission des Forces armées de la Chambre a lancé le processus de discussion de la loi d'autorisation de la défense (NDAA) pour 2016, en votant son projet le 29 avril 2015 (**H.R. 1735**). La Résolution est adoptée par la Chambre le 15 mai avec une majorité de 269 voix contre 151.

Le 19 mai, le président de la Commission des Forces armées du Sénat, John McCain, présentait à la presse la version du projet de NDAA (**S.R. 1376**) votée le 14

Les principales commissions parlementaires participant à l'élaboration du budget de la défense sont :

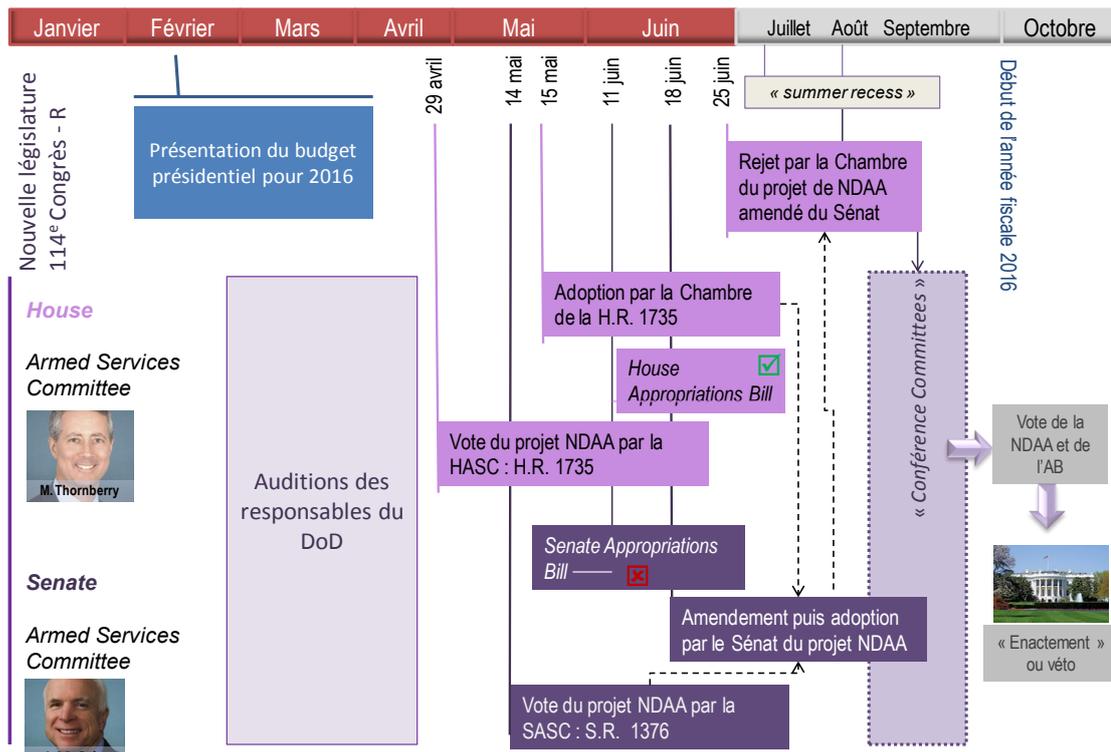
- ↳ Les Commissions du Budget des deux chambres définissent les crédits accordés à chaque domaine du budget fédéral ;
- ↳ Les deux Commissions des Forces armées (et leurs sous-commissions) élaborent la NDAA ;
- ↳ Les sous-commissions défense des Commissions d'appropriations attribuent les crédits à chaque programme autorisé.

mai (par 22 voix contre 4), et soumise au débat en séance plénière du Sénat début juin. Le texte amendé est adopté le 18 juin par 71 voix contre 25.

Dès lors, les deux projets de loi doivent être étudiés en « conférence » mixte dès la mi-juillet, bien plus tôt que les années précédentes. Un projet de loi commun pourrait ainsi être élaboré au milieu de l'été, ce qui pourrait permettre l'adoption de la NDAA avant le début de l'année fiscale 2016.

Pendant la discussion de la NDAA, les Sous-commissions des appropriations ont préparé leurs projets de loi :

- ♦ À la Chambre, la Résolution (**H.R. 2685**) votée en Commission le 19 mai est adoptée en session plénière le 11 juin par 278 voix contre 149 ;
- ♦ Au Sénat, le vote du projet adopté en Commission (**S. 1558**) est toutefois bloqué le 11 juin par l'opposition des Démocrates.



LES RECOMMANDATIONS PARLEMENTAIRES

LES PROJETS DE LOI D'AUTORISATION

La Commission de la Chambre (HASC) a été la première à présenter son projet de loi d'autorisation des dépenses fin avril et son texte a été adopté sans difficulté le 11 juin. Le texte autorise un total de **604,2 milliards \$** pour la défense nationale¹, répartis ainsi :

- ♦ 515 milliards \$ en budget ordinaire, incluant 495,9 Mds \$ pour le DoD et 19 Mds \$ pour le DoE ;
- ♦ 89,2 milliards de crédits OCO².

Le projet de NDAA présenté en mai par la Commission du Sénat recommande un volume de dépense et une répartition similaires, soit :

- ♦ 515 milliards attribués au budget ordinaire, dont 496 pour le DoD et 18,7 pour le DoE ;
- ♦ et 89 Mds \$ au compte OCO ;
- ♦ Pour un total de **604 Mds \$**.

Les deux propositions de loi autorisent un niveau de dépenses conforme aux demandes du DoD, témoignant de la conviction des leaders républicains des Commissions de la nécessité de soutenir l'effort de défense.

La NDAA de la Chambre entend ainsi répondre à une période « *de menaces, d'incertitude et de changement technologique sans précédent* »³. La Commission du Sénat (SASC) détaille les « *défis inquiétants à l'ordre international qui portent atteinte à la sécurité* » des Etats-Unis, mentionnant la déstabilisation russe en Ukraine, comme « *l'armée terroriste* » implantée au Moyen-Orient, le chaos en Libye ou l'expansionnisme maritime chinois⁴.

Dans ce contexte, il devient dangereux de poursuivre la réduction du budget de la défense et le texte du Sénat insiste sur les risques que comporterait un financement limité aux plafonds du BCA, même s'il reste nécessaire de maîtriser les dépenses fédérales.

Cela conduit les deux Commissions à recommander un **budget ordinaire inférieur à la requête présidentielle** (aux alentours de 496 Mds \$), pour respecter le plafond et éviter une coupe automatique. Les crédits « manquants » sont transférés dans le **budget OCO, augmenté** de quelques 38 Mds \$. Le texte du Sénat prévoit que ces crédits pourront être réattribués au budget ordinaire si le Congrès vote une révision du BCA.

Cette solution comptable au problème des *sequestrations* est l'un des premiers sujets de controverse autour de la future NDAA. Les enjeux en sont détaillés au chapitre 2.

En effet, si les Commissions soutiennent les demandes du DoD, elles soulignent aussi la nécessité de contenir les dépenses fédérales, ce qui justifie la recherche d'économies supplémentaires.

La recherche d'une meilleure « rentabilité » de la défense est clairement une priorité des projets de NDAA. Cet objectif doit aller de pair avec l'amélioration de l'efficacité des forces armées pour répondre aux nouveaux défis. Les Commissions ont donc effectué d'une part des modifications des requêtes budgétaires, afin de réaliser des économies et de financer les domaines qu'elles jugent prioritaires. D'autre part, elles recommandent un certain nombre de réformes visant à résoudre des problèmes structurels.

Les mesures de réaffectation de crédits (voir section suivante sur les débats capacitaires pour plus de détails)

En matière d'amélioration de la rentabilité, les deux Commissions entendent procéder à des coupes dans les dépenses « *inutiles ou excessives* ». J. McCain annonce que la SASC propose ainsi 10 milliards d'économies⁵. Les sources d'économie portent principalement sur les domaines suivants :

- ♦ La suppression de certaines demandes excessives et surtout la réaffectation de fonds attribués par les budgets précédents mais non dépensés

Principales réductions de programmes d'équipement

	HASC	SASC
Long range strike bomber	- 460 m \$	- 460 m \$
KC-46	- 24 m \$ (acquisition) - 200 m \$ (RDT&E)	- 24 m \$ (acquisition) - 200 m \$ (RDT&E)
Satellite GPS III		- 200 m \$
WIN-T		- 200 m \$

1 - Ce montant couvre les dépenses « discrétionnaires ». Il faut y ajouter environ 8 milliards de crédits « *mandatory* » pour obtenir le total réel des dépenses de défense, soit près de 612 Mds \$.

2 - *Highlights of the Committee on Armed Services Bill, H.R. 1735 National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2016*, Fact Sheet, House Armed Services Committee, May 7, 2015.

3 - Ibid.

4 - *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2016*, Report 114-49, Committee on Armed Services, US Senate, May 19, 2015, pp. 2-3.

5 - « SASC Chairman McCain on National Defense Authorization Act », Press release, May 14, 2015. <<http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/issues>>.

6 - Le projet de NDAA du Sénat prévoit de retirer 1,7 Md \$ au fonctionnement des états-majors, pour réaliser l'objectif de réduction des structures de 7,5% en 2016.

LES RECOMMANDATIONS PARLEMENTAIRES

LES PROJETS DE LOI D'AUTORISATION

comme prévus (2,6 Mds\$ pour le Sénat, 1,9 Md\$ pour la Chambre) ;

- ♦ La réévaluation des taux de change réduisant les dépenses sur zone des forces déployées (1,4 Md\$ pour le Sénat, 891 M\$ pour la Chambre) ;
- ♦ La réévaluation des dépenses de carburant (réduite de 1,6 Md \$ par la HASC et de 1,8 Md \$ par le Sénat) ;
- ♦ Les dépenses de fonctionnement des états-majors⁶.

Tout en révisant certaines demandes à la baisse, les Commissions des Forces armées s'opposent à des réductions de crédits demandées par le DoD¹ :

- ♦ Dans le domaine de la gestion des personnels par exemple :
 - ↳ La HASC rejette la diminution du taux de progression des soldes et rajoute 322 millions pour ce poste ;
 - ↳ Elle ajoute aussi 400 millions pour le maintien des aides au logement existantes ;
 - ♦ Dans le domaine de la structure de forces, qui sera détaillé au chapitre 3, on peut retenir que :
 - ↳ Les commissions s'opposent au retrait du A-10, pour lequel la HSAC propose 682,7 millions ; le SASC 355 millions ;
 - ↳ Le Sénat maintient la flotte de EC-130 *Compass call* en ajoutant 48 millions;
 - ♦ En ce qui concerne la posture, les deux textes rejettent la demande du DoD de procéder à la fermeture de bases, même si le projet de la HASC reconnaît le poids financier d'infrastructures qui ne correspondent plus nécessairement aux besoins. Mais les sénateurs proposent simplement une étude de la situation actuelle et des capacités requises à l'avenir.
- Dans d'autres cas, les Commissions accordent des financements supérieurs aux demandes du DoD, en réaffectant des crédits « économisés » ailleurs.
- ♦ Pour l'entretien de la disponibilité opérationnelle (*readiness*), les projets de NDAA augmentent par exemple le financement des heures de vol dans les *Services*.
 - ♦ Dans le domaine de l'équipement, des crédits sont rajoutés à de nombreux programmes, dont les plus significatifs sont examinés au chapitre 3.
 - ♦ En matière de RDT&E, la SASC, qui se dit « *alarmée de l'apparente érosion de l'avantage technolo-*

Principales augmentations en matière d'équipement

	HASC	SASC
Javelin	168,5 m \$	-
Stryker (upgrade)	79,5 m \$	-
AH-64 Apache (upgrade)	110 m \$	-
DDG-51 Arleigh Burke	120 m \$	400 m\$ 60 m\$ (défense antimissile)
SNA Virginia	5,7 m \$	800 m\$
F/A-18 E/F	1,15 Md \$	1,2 Md \$
F-35 B	1 Md \$	1 Md \$
LHA (replacement)		199 m \$
Afloat Forward staging base	97 m \$	97 m \$
MQ-9 Reaper	-	480 m \$
PAC-3 Patriot	-	200 m \$

gique »² américain, ajoute des crédits à l'Initiative d'innovation de défense, pour un total de 400 millions.

Les Commissions recommandent enfin des modifications de financement sur certaines activités du DoD, au titre des opérations ou de la coopération de sécurité. Alors que les parlementaires autorisent les crédits demandés pour l'aide aux partenaires irakien et syrien luttant contre l'Etat islamique (EI), ils modifient :

- ♦ Le *Counter Terrorism Partnership Fund* : amputé par le Sénat (- 1,1 Md \$) et supprimé dans le projet de la Chambre ;
- ♦ L'Initiative d'assistance à l'Ukraine : autorisée pour 200 millions par la HASC et 300 m \$ par la SASC ;
- ♦ Le *Plan Central America* : augmenté de 50 millions par la Chambre.

Les priorités géopolitiques dont témoignent ces propositions sont étudiées de manière plus détaillées au chapitre 4.

1 - Voir : Pat Towell, *Selected Highlights of H.R.1735 and S.R. 17376 (National Defense Authorization Act)*, Washington (D.C.), Congressional Research Service, June 2015, pp. 2-3.

2 - *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2016*, Report 114-49, op. cit., p. 44.

LES RECOMMANDATIONS PARLEMENTAIRES

LES PROJETS DE LOI D'AUTORISATION

Des projets de loi réformateurs

Lors de la présentation des textes, les Présidents des Commissions ont chacun insisté sur la dimension réformatrice de leurs propositions. Dès leur nomination début janvier 2015, J. McCain et M. Thornberry avaient d'ailleurs annoncé que la réforme des processus d'acquisition serait en tête de leurs préoccupations¹. Il s'agit donc logiquement du premier sujet mis en avant dans les NDAA.

Les objectifs communs des parlementaires sont de promouvoir un système d'acquisition plus souple et réactif, capable de répondre aux besoins émergents. J. McCain souligne qu'il s'agit avant tout d'un « *impératif de sécurité nationale* »², permettant aux États-Unis de préserver leur supériorité technologique menacée. En second lieu, les dysfonctionnements du système doivent être réparés pour dégager davantage de ressources dans un contexte de restriction budgétaire. Dans cette optique, la SASC propose des modifications plus importantes que celles de la Chambre, concernant :

- ♦ L'attribution des responsabilités dans la conduite des programmes majeurs d'acquisition ;
- ♦ L'accès du DoD à des technologies et des équipements développés en-dehors des industries de défense traditionnelles ;

- ♦ La simplification et la rationalisation des règles et procédures de conduite de programme ;
- ♦ L'amélioration des compétences des personnels en charge de la gestion des acquisitions.

Si la réforme du système d'acquisition est un sujet de débat récurrent, un second thème prend une importance croissante ces dernières années. Il s'agit de la réduction du poids considérable des dépenses de personnels, tout en maintenant un niveau de prestations suffisant pour assurer la qualité du recrutement. Dans ce domaine, les Commissions parlementaires se montrent plus conservatrices que le DoD, en insistant sur la nécessité de maintenir des soldes « compétitives » avec les salaires du marché civil³. Toutefois, les projets de loi recommandent des mesures de révision du système de calcul des retraites.

Comparaison des projets budgétaires

	Budget ordinaire Base budget		Budget de guerre O.C.O.	Total discretionary	Total national defense*
	National defense (050)	DoD* (051)	DoD		
Presidential budget	561 Mds \$	534 Mds \$	51 Mds \$		612 Mds \$
Budget Control Act caps	523 Mds \$	499 Mds \$			
House	515 Mds \$	495,9 Mds \$	89,2 Mds \$	604,2 Mds \$	611,9 Mds \$
		<i>Appropriations</i>			
		490,2 Mds \$	88,4 Mds \$	577,9 Mds \$	
Senate	515 Mds \$	496,4 Mds \$	89 Mds \$	604 Mds \$	611,9 Mds \$
		<i>Appropriations</i>			
		489,1 Mds \$	86,8 Mds \$	575,9 Mds \$	

* Inclut les crédits obligatoires pour 7,6 Mds \$

Répartition des crédits par poste budgétaire

En Mds \$*	DoD	HASC	SASC
Personnels	140	136,4	135,4
Fonctionnement (O&M)	250	136,5	134
Équipement	115	109,7	111,8
RDT&E	70	68,3	70,8
Construction	8,4	7,1	8,3

* Budget ordinaire

Les propositions de NDAA de la Chambre et du Sénat augmentent les crédits d'équipement, respectivement de 2,8 millions et 4,9 millions \$. Les autres postes sont réduits, de manière limitée pour les personnels (de 291 000 \$ dans la Résolution de la Chambre et de 1,3 million dans celle du Sénat) ; mais plus significative pour les dépenses de fonctionnement (O&M) : 39,9 millions à la Chambre et 42,4 millions au Sénat. Cette réduction s'explique par le transfert de crédits O&M dans le budget OCO, pour un montant de 38,3 millions dans la H.R.1735 et de 38,9 millions dans la S.R. 1376. En ce qui concerne la RDT&E, la Commission de la Chambre diminue légèrement le montant demandé par le DoD (de 1,4 million \$), alors qu'elle est augmentée au Sénat (de 1,1 million \$).

1 - Andrew Huner, *So You Say You Want a Revolution? A Primer for Understanding Senate and House Proposals for Defense Acquisition*, Washington (D.C.), CSIS, June 2015.

2 - « SASC Chairman McCain on National Defense Authorization Act », op. cit..

4 - Ce point est notamment souligné par la HASC. *Highlights of the Committee on Armed Services Bill, H.R. 1735 National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2016*, op. cit., p. 2.

LES RECOMMANDATIONS PARLEMENTAIRES

LES PROJETS DE LOI D'APPROPRIATION

Les projets de loi « d'appropriation » (*appropriations bills*) préparés au sein des Sous-commissions défense des Commissions d'appropriation attribuent les crédits aux activités du DoD, à l'exception :

- ♦ des budgets de construction militaire et des vétérans, qui relèvent d'une Sous-commission spécifique ;
- ♦ du financement des activités militaires du DoE (nucléaire), accordé par la Sous-Commission en charge de l'énergie.

La Chambre a voté le 11 juin sa version de la loi d'appropriation (H.R. 2685), alors que le Sénat rejetait le 18 juin la version élaborée par la Sous-Commission (S. 1558). Les Démocrates ont massivement voté contre, pour protester contre l'utilisation des crédits OCO pour financer des dépenses « ordinaires » (voir chapitre 2).

Le budget attribué à la défense nationale par la **Chambre** s'élève à **578 milliards \$**, en hausse de 24,4 Mds \$ par rapport à celui de 2015. La version du **Sénat** prévoit un budget de défense à **575,9 milliards \$**. Il représente une augmentation de 22 Mds \$ par rapport à 2015, mais une diminution de 1,8 Md \$ sur la requête présidentielle. Sur ces montants globaux, le DoD s'est vu attribuer 490 Mds \$ par la Chambre (plus 88,4 Mds \$ au budget GWOT) et 489,1 Mds \$ par le Sénat (plus 86,8 milliards en OCO).

Le président de la Commission des appropriations de la Chambre s'est félicité de l'adoption d'un budget qui garantit la sécurité nationale, car les Etats-Unis ne peuvent « *pas risquer d'avoir une armée insuffisamment financée dans cette période incertaine* »¹. Son homologue du Sénat a pour sa part souligné la bonne coopération entre Républicains et Démocrates, qui a permis de produire « *un projet de loi responsable, fournissant les ressources [dont] les chefs militaires disent avoir besoin pour défendre le pays et ses intérêts nationaux* »².

Mais on peut noter que les budgets accordés sont inférieurs aux montants des autorisations, comme en 2015. Par ailleurs, le soutien à l'effort de défense s'accompagne dans les deux chambres de la même volonté de maîtriser la progression des dépenses, ce qui les amène à réduire certains financements pour en favoriser d'autres. Dans la plupart des cas, les Commissions des appropriations suivent les recommandations des projets d'autorisation, mais elles effectuent aussi leurs propres modifications.



Rodney Frelinghuysen
Président de la Sous-commission
Défense de la Chambre



Thad Cochran
Président de la Sous-commission
Défense du Sénat

Justifiant les **diminutions de crédits**, le président de la Sous-commission de la Chambre explique que les économies ont été réalisées sur des programmes qui ne remettent pas en cause la *readiness*, ni les besoins cruciaux de modernisation. Les réductions recommandées par les Sous-commissions portent ainsi³ :

- ♦ Sur les demandes excessives au vu de l'avancement des programmes ou des crédits antérieurs non utilisés : la Chambre propose 5,1 Mds \$ de réduction et le Sénat 4,3 Mds \$. Dans les deux cas, il s'agit de montants bien supérieurs aux réductions recommandées par les projets de NDAA (qui sont respectivement de 2,6 Mds et 1,4 Md) ;
- ♦ Sur les calculs de coût, pour le carburant (réduction de quelques 820 millions, inférieure aux projets de NDAA) et l'impact des taux de change sur l'entretien des infrastructures à l'étranger (réduction de 1,2 Md \$ dans les deux projets) ;
- ♦ Sur deux programmes réduits par les NDAA : le *Long-range Strike bomber*, que la Sous-commission de la Chambre ampute de 460 millions ; le ravitailleur KC-46, qu'elle réduit de 75 millions. A noter que la Sous-commission du Sénat maintient les niveaux requis pour les deux appareils.

Les **révisions à la hausse** des requêtes budgétaires concernent d'abord des programmes d'équipement, pour lesquels les Sous-commissions d'appropriation suivent les projets d'autorisation :

- ♦ En augmentant les crédits pour le maintien de programmes réduits ou supprimés par le DoD : transfert des AH-64 *Apache* de la Garde nationale dans les unités d'active ; retrait du A-10. A noter que 30 millions sont ajoutés pour la production de missiles *Tomahawk* supplémentaires.
- ♦ En ajoutant des financements à d'autres programmes (voir chapitre 3) : F/A-18 E/F ; F-35 ; MQ-9 *Reaper* (160 millions ajoutés par le Sénat) ; programmes de défense antimissile (262 millions \$ ajoutés par le Sénat).

1 - "Defense Chairman Frelinghuysen Floor Statement on H.R. 2685, the FY 2016 Defense Appropriations Bill", Committee on Appropriations, House of Representatives, June 10, 2015. <<http://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=394254>>.

2 - Thad Cochran, cité in « FY2016 Defense Appropriations Bill Cleared For Senate Consideration », US Senate Committee on Appropriations, News Release, June 11, 2015.

3 - Voir Pat Towell, *Fact Sheet: Selected Highlights of the FY2016 Defense Appropriations Bills (H.R. 2685 and S. 1558)*, CRS report for Congress, Washington (D.C.), Congressional Research Service, June 2015.

LES RECOMMANDATIONS PARLEMENTAIRES

LES PROJETS DE LOI D'APPROPRIATION

D'une manière générale, la Sous-commission de la Chambre augmente significativement les crédits **d'équipement** (+15%) et de recherche / développement (+6%) par rapport au budget 2015. L'*US Army* est la principale bénéficiaire des révisions effectuées par la Chambre, qui augmente de 6% la demande du DoD en RDT&E et de 4% pour les acquisitions. Le Département naval se voit accorder 3% de crédits supplémentaires en équipement, mais sa requête RDT&E est réduite du même pourcentage. Les demandes de l'USAF sont revues à la baisse de 1% pour l'acquisition, mais de 7% en recherche / développement¹.

Les **dépenses relatives aux personnels** sont réduites, par rapport à 2015 et à la requête pour 2016, en particulier dans le budget ordinaire, et tous les *Services* sont concernés. Le projet de loi de la Chambre rajoute toutefois 700 millions \$ supplémentaires pour le maintien des augmentations de soldes de 2,3% au lieu de 1,3% (section 8124). Cette recommandation n'étant pas suivie par le Sénat, elle sera un point de discussion important dans la formulation définitive de la loi.

Les **budgets de fonctionnement** (O&M) retenus sont également inférieurs aux requêtes dans le budget ordinaire, mais les crédits sont transférés sur le compte OCO, notamment dans la version préparée par le Sénat. Les Sous-commissions de défense ont en particulier mis l'accent sur l'entretien de la disponibilité opérationnelle :

- ♦ À la Chambre, le projet prévoit une augmentation de 3,2 Mds \$ par rapport à la demande du DoD, dont 2,5 Mds sur le budget GWOT² ;
- ♦ Au Sénat, 203 millions supplémentaires sont proposés.

La Sous-commission de la Chambre estime enfin nécessaire d'ajouter dans le budget GWOT 500 millions \$ pour améliorer les capacités ISR (acquisition de systèmes supplémentaires, entraînement des personnels).

Concernant les activités et engagements internationaux, les crédits de guerre des deux Sous-commissions comportent une augmentation des demandes pour l'assistance à l'Ukraine : 200 millions \$ supplémentaires à la Chambre et 300 millions au Sénat, ce qui dépasse le montant autorisé par le SASC (qui est de 200 millions \$). Par ailleurs, contrairement au projet de NDAA de la Chambre, qui n'autorise pas le programme pour 2016, la Sous-commission des appropriations finance 2 Mds \$ (sur les 2,1 requis) pour le CTPF, alors que celle du Sénat attribue 1 Md \$, toutefois réparti entre différentes lignes de crédits.

Parmi les crédits de défense attribués par d'autres sous-commissions, on notera :

- ♦ Pour l'entretien de l'arsenal nucléaire (*Stockpile stewardship program*) assuré par la *National Nuclear Security Administration*³ :

- ↳ 8,7 milliards \$ dans le projet de la Chambre, voté le 1er mai ;

- ↳ 8,8 Mds \$ dans le projet du Sénat.

Le montant voté pour 2015 était 8 Mds \$.

- ♦ Pour l'entretien des infrastructures militaires⁴ :

- ↳ 7,7 Mds \$ à la Chambre ;

- ↳ 8 Mds \$ au Sénat.

- ♦ Pour le soutien aux vétérans :

- ↳ 69,2 Mds \$ de crédits discrétionnaires à la Chambre (+ 94,6

Répartition des crédits « appropriés » par domaine d'activité

En Mds \$	DoD *	House *	« GWOT »	Senate *	O.C.O
Personnels	140	122,8	10,5	129,4	3,2
Fonctionnement	250	162,3	56,5	139	74,6
Équipement	115	98,6	18	109,8	7,6
RDT&E	70	66,2	1,7	70,3	0,2
Construction**	8,4	7,7		8	
<i>Nuclear stockpile</i> ***		8,7		8,8	

* Budget ordinaire
 ** Crédits attribués par le *Military Construction and Veterans Affairs Committee*
 *** Crédits attribués par le *Energy and Water Development Committee*.

1 - Jim McAleese, "McAleese Analysis of House Defense Appropriations (HAC-D) Fiscal 2016 Spending Bill", *Aviation Week*, June 11, 2015.

2 - "Defense Chairman Frelinghuysen Floor Statement on H.R. 2685, the FY 2016 Defense Appropriations Bill", op. cit.

3 - Sur ce sujet, voir : Jonathan E. Medalia, *Energy and Water Development: FY2016 Appropriations for Nuclear Weapons Stockpile Stewardship*, CRS Report for Congress, Washington (D.C.), Congressional Research Service, June 2015.

4 - "Committee Advances FY2016 Military Construction and Veterans Affairs Appropriations Bill", US Senate, Committee on Appropriations, May 21, 2015. "House Passes Fiscal Year 2016 Military Construction and Veterans Affairs Legislation", US House of Representatives, Committee on Appropriations, April 30, 2015.

**LES ENJEUX POLITIQUES : POLÉMIQUE AUTOUR DU
BUDGET CONTROL ACT**

LE B.C.A. AU CŒUR DU DÉBAT

La préparation des lois budgétaires pour 2016 a relancé les débats sur le *Budget Control Act* puisqu'il s'agit du premier budget suivant l'échéance du *Bipartisan Budget Act* de 2013, qui avait accordé au DoD deux ans de « répit » (« *relief* ») dans l'application des réductions prévues en 2011. Le DoD attend désormais du Congrès un réajustement durable des limites imposées par le B.C.A., ce qui a conduit l'Administration à présenter une requête budgétaire conforme à sa stratégie plutôt qu'aux plafonds légaux. Si cette démarche a bien suscité chez les parlementaires et dans la « communauté stratégique » une remise en question du B.C.A., elle n'a pas abouti à sa révision, mais a produit une situation paradoxale à double titre :

- ♦ Alors que les parlementaires républicains soutiennent la demande du DoD d'augmentation du budget de défense, ils se sont pliés aux règles du B.C.A. et ont cherché un moyen détourné d'accorder les crédits attendus ;
- ♦ Bien que les autorisations de dépenses (NDAA) votées précocement soient conformes aux requêtes présidentielles, le Président menace d'opposer son veto à leur passage définitif et les sénateurs démocrates bloquent l'adoption des lois d'appropriation. Le vote du budget risque donc d'intervenir tardivement et dans le même climat de crise politique que celui de 2015.

Le débat politique ne porte pourtant pas sur le montant des dépenses de défense jugées appropriées, mais sur la manière de les financer.

Un large consensus sur la nécessité de relever les plafonds imposés par le B.C.A.

Comme on l'a vu dans la présentation des projets de lois budgétaires, les différentes commissions en charge de la défense considèrent aujourd'hui que la réduction des dépenses qui a caractérisé toute la présidence Obama ne peut plus se poursuivre sans mettre en péril les intérêts nationaux. Très critiques vis-à-vis de la politique de sécurité de l'Administration, les « *defense hawks* » républicains, emmenés par J. McCain et M. Thornberry, en sont venus à mettre également en cause la responsabilité du B.C.A. dans l'affaiblissement de la sécurité nationale.

En fait, bien que la loi ait été votée à une large majorité en 2011, ses dispositions n'ont pas cessé de susciter des débats. Le Secrétaire Panetta annonçait dès cette époque que les réductions imposées

auraient un effet « dévastateur » pour les forces armées. Les coupes automatiques appliquées au budget de 2013 confirmèrent ces craintes, aujourd'hui ravivées par la perspective d'une nouvelle « *sequestration* ».

Dans la présentation de sa requête budgétaire, le DoD demandait donc que ce « *spectre* » soit éliminé car « *la stratégie [exposée dans] la QDR ne peut pas être mise en œuvre au niveau de financement* » fixé par le B.C.A.¹. Ce thème a été repris et développé au cours de la série d'auditions organisée par les Commissions des Forces armées. Ainsi lors de la session du 28 janvier, consacrée spécialement à l'impact des « *sequestrations* », les chefs d'état-major des *Services* ont tour à tour souligné les effets délétères qu'elles produiraient sur l'aptitude des armées à remplir leurs missions. Début juillet, lors de son audition de confirmation au poste de C.J.C.S., le général Dunford a également insisté sur les conséquences de « *la perte de 35 milliards dans le budget 2016* »² : cela « *hypothéquerait les efforts de reconstitution de la disponibilité opérationnelle* » et la « *recapitalisation* » des forces. En résumé, cela rendrait « *les armées plus petites et moins capables* ».

Le discours du DoD met essentiellement l'accent sur deux conséquences prévisibles d'éventuelles « *sequestrations* » :

- ♦ Une réduction dangereuse de la structure de forces³ :
 - ↳ L'Army serait contrainte à passer de 450 000 personnels d'active prévus en 2018 à 420 000 (et 315 000 réservistes) et devrait renoncer à constituer une quatrième brigade de Stryker ;
 - ↳ L'USMC devrait poursuivre ses réductions au-delà du niveau de 182 000 prévu pour 2017, jusqu'à 175 000 en 2019 ;
 - ↳ La Navy devrait retirer du service l'USS *George Washington* (CVN-73) et remettrait en cause l'acquisition de 9 navires (dont 3 DDG-51 et un sous-marin Virginia) et 35 avions sur les 5 prochaines années ;
 - ↳ L'USAF devrait désactiver sa flotte de ravitailleurs KC-10, un escadron de F-35 et sa flotte de Global Hawk.
- ♦ Une remise en cause de la restauration de la *readiness*, qui serait amputée de 16 milliards \$.

1. Under Secretary of Defense (Comptroller), *US Department of Defense FY 2016 Budget Request - Overview*, Washington (D.C.), February 2015, p. 1.

2. *Advance Questions for General Joseph F. Dunford, Jr., USMC, Nominee for the Position of Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, US Senate, Armed Services Committee, July 2015, p. 16.

3. Under Secretary of Defense (Comptroller), *US Department of Defense FY 2016 Budget Request - Overview*, op. cit., p. 2-3.

LE B.C.A. AU CŒUR DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

(in billions of dollars of budget authority and %)

Lors de la mise en œuvre des « *sequestrations* » en 2013, le DoD avait réparti les réductions sur tous les postes (hormis le budget personnel qui était protégé par une exemption présidentielle).

Source : Amy Belasco, *Defense Spending and the Budget Control Act Limits*, CRS Report, Washington (D.C.), Congressional Research Service, June 2015, p. 35.

Title	FY2013 Base Budget Request	Seq. Cut to new FY2013 BA	Seq. Cut in % vs. Request
Military Personnel	\$135.1	\$0	0.0%
Operation and Maintenance	\$208.8	-\$14.8	-7.1%
Procurement	\$98.8	-\$3.0	-3.0%
RDT&E	\$69.4	-\$5.4	-7.8%
Revolving Funds and Other	\$2.1	\$0.1	4.7%
Military Construction	\$9.6	-\$1.5	-16.0%
Family Housing	\$1.7	-\$0.1	-7.5%
DOD Total	\$525.4	-\$24.5	-4.7%

Source: CRS calculations based on data provided by DOD.

Si le Pentagone a été logiquement en première ligne de la contestation du B.C.A., de nombreux parlementaires républicains partagent aujourd'hui la crainte d'un affaiblissement de la défense dans un contexte international troublé. La préparation des NDAA a notamment été l'occasion pour les présidents des Commissions des forces armées de marquer leur volonté de soutenir la requête budgétaire, en dépit du dépassement des plafonds. Dans un éditorial de mars, ils expliquaient que « *le pays ne peut assumer ses responsabilités* » dans le cadre fixé par le B.C.A.¹ Ils établissaient d'ailleurs un lien entre les réductions budgétaires effectuées depuis 2011 et le fait que le monde soit devenu plus dangereux. L'évolution défavorable de la situation internationale est largement admise par les parlementaires, justifiant la remise en cause d'une loi, votée dans un contexte différent². Pour le sénateur McCain, « *les limites du BCA [...] sont devenues une crise de sécurité nationale de première importance* »³.

Toutefois, alors que les présidents des Commissions des Forces armées réclamaient une révision à la hausse des plafonds⁴, leurs homologues des Commissions budgétaires ont choisi d'appliquer la loi sans modification, témoignant des divergences au sein de la majorité républicaine, entre « *defense hawks* » et « *budget hawks* », ces derniers privilégiant les mesures de réduction de la dette fédérale (laquelle est estimée à 73% du PIB en 2015).

Dans ces conditions, le principal enjeu de l'élaboration des lois budgétaires pour 2016 est l'adoption de dispositions permettant de financer la requête du DoD, en respectant les plafonds du B.C.A., d'une

Dans la communauté stratégique américaine, très peu de voix réclament aujourd'hui la poursuite de la réduction des dépenses de défense. A l'inverse, la nécessité de relever les plafonds du B.C.A. a été défendue :

- ♦ Dans un cadre « bipartisan » par le *National Defense Panel* de 2014, qui avait estimé nécessaire de rajouter 112 milliards au budget pour conjurer le spectre des « armées creuses » (*hollow forces*). Le rapport recommandait même d'annuler immédiatement le B.C.A. pour revenir aux projections budgétaires établies en 2011.
- ♦ Par les experts conservateurs « hégémonistes », en particulier au sein de l'AEI et de l'Heritage Foundation. Une étude de ce centre préconisait en janvier d'augmenter les plafonds (pour accorder 584 Mds \$ au DoD), pour tenir compte de deux phénomènes :
 - ↳ D'une part, la situation internationale évolue « dans des directions défavorables aux intérêts » des Etats-Unis ;
 - ↳ D'autre part, la puissance militaire américaine continuerait à « se dégrader », du fait des réductions de crédits et des choix de dépenses effectués.

manière acceptable par la présidence et les Démocrates au Congrès. Cette équation se révèle extrêmement difficile à résoudre.

Une solution de compromis : le recours au budget de guerre

En théorie, faute d'avoir révisé les plafonds du B.C.A., le Congrès avait deux options pour éviter un dépassement entraînant les coupes automatiques :

- ♦ Effectuer des réductions ciblées dans les demandes de crédits, pour atteindre le total de 38 mil-

1. John McCain, Mac Thornberry, "America's Dangerous Defense Cuts", *The Wall Street Journal*, March 9, 2015.

2. Voir par exemple les déclarations du le président de la Sous-commission des appropriations de défense de la Chambre : "Defense Chairman Frelinghuysen Floor Statement on H.R. 2685, the FY 2016 Defense Appropriations Bill", Committee on Appropriations, House of Representatives, June 10, 2015.

3. SASC Chairman McCain on National Defense Authorization Act, Press Release, May 14, 2015.

4. McCain et Thornberry avaient recommandé d'augmenter de 52 milliards le plafond de 499 Mds \$ attribué au DoD. Thomas Donnelly, Gary J. Schmitt, "AWOL on the defense budget", *The Weekly Standard*, March 20, 2015.

National Defense Panel, *Ensuring a Strong U.S. Defense for the Future: The National Defense Panel Review of the 2014 Quadrennial Defense Review*, July 31, 2014, p. 29.

5. Diem Nguyen Salmon, "A Proposal for the FY 2016 Defense Budget", *Backgrounder*, n°2989, Heritage Foundation, January 30, 2015, p. 2.

DÉBAT SUR LE RECOURS AU BUDGET O.C.O.

liards d'économies (ou s'en rapprocher au maximum pour limiter le montant soumis à *sequestration*) ;

- ♦ Ou procéder au transfert de ce montant du budget ordinaire vers les crédits OCO, non concernés par le plafonnement.

Tout en procédant à des modifications des requêtes du DoD, pour réaliser des économies, les Commissions des Forces armées (et des appropriations) ne pouvaient pas y trouver les 38 milliards de dépassement. Elles se sont donc résolues à utiliser le « budget de guerre » pour financer des dépenses ordinaires.

Cette manipulation apparaît clairement dans le projet de NDAA de la Chambre puisqu'il autorise le financement des OCO en deux parties : l'une concerne les « véritables » dépenses liées aux engagements en cours et correspond au montant requis par le DoD, l'autre porte sur 38 Mds \$ explicitement décrits comme soutenant les besoins du budget ordinaire (section 1501(b))¹. De son côté, la version du Sénat envisage que les 38 Mds rajoutés puissent être réintégrés au budget ordinaire en cas de modification du B.C.A..

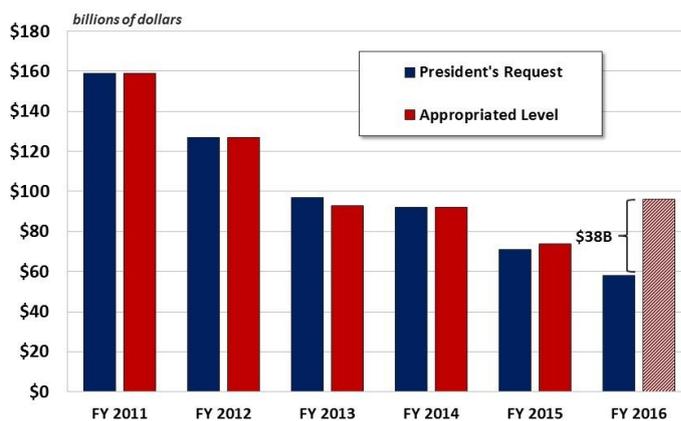
Dans les projets de loi d'appropriation, le montant des crédits imputés au budget O.C.O pour financer des activités du budget ordinaire est également identifié : cela représente 24,5 millions (sur 88,4) à la Chambre et 36,4 millions au Sénat. La Commission sénatoriale

attribue la totalité de ces fonds au poste O&M alors qu'ils sont répartis entre différents postes dans le projet de la Chambre. Le président de la Sous-commission de la Chambre explique en effet que les crédits transférés ont été soigneusement sélectionnés pour leur contribution aux engagements militaires en cours ou prévisibles. Mais il a également déclaré lors de la présentation du texte à la Chambre, que le transfert des crédits était une mesure prise « *en dernier ressort* », pour éviter que « *des coupes catastrophiques* » n'affaiblissent les armées « *dans un environnement de plus en plus menaçant* »².

Le recours à cette procédure est en effet fortement contesté, selon plusieurs logiques.

- ♦ Au sein du parti républicain, les « *deficit hawks* » ne critiquent pas la volonté d'augmenter les dépenses de défense, mais le fait que cette méthode n'implique pas de réduction de compensation dans d'autres domaines du budget fédéral.
- ♦ Les partisans d'une défense forte reprennent pour leur part le discours du Pentagone, dénonçant l'impossibilité de planifier convenablement avec des crédits accordés ponctuellement et conditionnellement. Pour le sénateur McCain, le recours à « *un processus qui s'occupe de la défense année par année est vraiment un mauvais service rendu aux militaires* »³.
- ♦ Au-delà de l'instabilité budgétaire engendrée par l'utilisation des crédits de guerre, les Démocrates refusent le traitement d'exception accordé à la défense, pour des raisons opposées à celles des Républicains. Ils estiment que les plafonds du B.C.A. sont à revoir pour l'ensemble des dépenses discrétionnaires et notamment pour les autres activités participant à la sécurité nationale⁴.

Budget Resolutions Expand Use of OCO as a Slush Fund



Source: OMB, House and Senate FY2016 Budgets
Note: FY 2016 Appropriated Level is House and Senate Budget Levels



Source : « BUDGET ISSUES AROUND IN THE SENATE DEFENSE AUTHORIZATION », Committee for a Responsible Federal Budget, June 9, 2015.

Un blocage politique laissant présager d'une nouvelle crise budgétaire en automne

Au moment où les Commissions parlementaires préparent une conférence de « réconciliation » des projets de NDAA plus précocement que d'habitude, les perspectives d'adoption rapide du budget 2016 semblent compromises par l'opposition politique sur la question des O.C.O.

Après avoir menacé de ne pas voter la NDAA (le leader démocrate de la SASC ayant voté contre), les sénateurs démocrates ont finalement préféré empêcher la mise au vote du

1. David Reich, "House Bill Would Circumvent Budget Cap for Defense", Center on Budget and Policy Priorities, May 14, 2015.

2. "Defense Chairman Frelinghuysen Floor Statement on H.R. 2685, the FY 2016 Defense Appropriations Bill", op. cit.

3. Fawn Johnson, "Democrats' Opposition to GOP Defense Bill Is Slowly Crumbling", *Defense One*, June 4, 2015.

4. A côté des 38 milliards supplémentaires requis pour la défense, l'Administration a demandé 38 milliards pour les autres dépenses discrétionnaires, au-delà des plafonds du BCA. Gordon Gray, "The Budget Control Act and the Outlook for Defense Spending", *American Action Forum*, January 28, 2015.

DÉBAT SUR LE RECOURS AU BUDGET O.C.O.

projet de loi d'appropriation, qui est l'élément déterminant de l'attribution des crédits.

A l'occasion de ce rejet, la sénatrice Barbara Mikulski, présidente adjointe de la Commission des appropriations a expliqué que son vote ne marquait pas une opposition au financement de la défense, mais à l'inverse une volonté d'obliger le Sénat à revoir dès l'été les plafonds imposés par le B.C.A. Elle souligne que la sécurité nationale ne repose pas uniquement sur le DoD, et que par conséquent les coupes appliquées au budget du Département d'Etat ou du DHS ne sont pas acceptables¹.

Fidèle à ses positions initiales, la Présidence a pour sa part dénoncé le recours au budget O.C.O. comme une « *manipulation* » (*gimmick*) comptable, « *incompatible avec une approche sérieuse de la sécurité nationale* »². L'Administration continue à demander une révision de tous les plafonds du B.C.A., faute de quoi le Président menace d'opposer son veto à l'adoption de la NDAA. Les Républicains considèrent cette position comme une manière « *cynique* »³ de prendre la sécurité nationale « *en otage* » pour obtenir « *plus de dépenses inutiles [wasteful] sur des programmes intérieurs* »⁴.

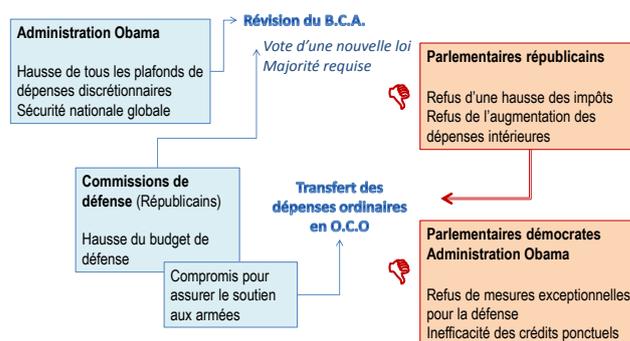
L'élaboration des lois budgétaires est donc clairement entrée dans une phase de confrontation politique, dont l'issue passera probablement par une crise à la fin de l'été, après la reprise de la session parlementaire (le 8 septembre).

Pour les Démocrates, l'utilisation du veto aurait l'intérêt d'obliger le Congrès à revoir la NDAA, avec l'espoir de provoquer une renégociation des règles du B.C.A., sur le modèle du « *Ryan Murray Act* » de 2013. Toutefois, cela permettrait aussi aux Républicains de faire porter à l'Administration la responsabilité et le coût politique de la crise.

Sans recourir au veto, le Président pourrait remettre en cause le montage budgétaire choisi par le Congrès en refusant de reconnaître certains financements comme relevant des O.C.O.³. Dans ce cas, les montants des programmes retourneraient dans le budget ordinaire et tomberaient sous le coup des limites de « *sequestration* ». Cette méthode serait cependant brutale et politiquement risquée.

Quelle que soit l'attitude de la présidence, les sénateurs démocrates semblent décidés à bloquer le vote de la loi d'appropriations. Si aucune solution n'est trouvée avant le 1er octobre, cela contraindra à l'adoption d'une « *loi de prolongation* » (« *continuing resolution* ») pour financer la défense. Ce système,

Cartographie des positions sur les méthodes de financement de la défense



déjà utilisé en 2012, maintient le niveau de crédits voté pour l'année antérieure, mais empêche la mise en œuvre de nouveaux programmes. Il rend caduc toutes les modifications inscrites dans la NDAA.

Points à suivre :

- ◆ Résultats de la conférence mixte de conciliation réunie en juillet :
 - Modifications apportées à la version votée par le Sénat (remise en cause du transfert en OCO ?) ;
 - Positions des parlementaires démocrates.
- ◆ Vote de la NDAA (septembre) :
 - Vote des Démocrates ;
 - Recours au veto.

1. "Vice Chairwoman Mikulski Statement on Defense Bills", US Senate, Committee on Appropriations, Press Release, June 18, 2015.

2. Déclarations du porte-parole de la Maison-Blanche, "Veto Threat is Real, White House Press Secretary Says", Association of Defense Communities, June 18, 2015.

3. Mackenzie Eaglen, "Ryan-Murray 2.0: The 2016 defense budget by the numbers", *Breaking Defense*, April 22, 2015.

**PRINCIPAUX AJUSTEMENTS BUDGÉTAIRES
DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT**

PRINCIPAUX AJUSTEMENTS DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT AÉRIENS

Programmes ¹	PB2016 ²	NDAAs ²	AB ²	Commentaires
A-10 (USAF) 	Retrait de 164 appareils, toute la flotte d'active dans la FY16 puis des autres flottes dans le courant de la FYDP	Interdiction du retrait ; maintien d'une flotte de 171 app. en PMAI HR: 460 M \$ d'O&M et MillPers + 240 M\$ de modernisation S. : 332 M\$ d'O&M	Suivi des NDAAs avec renforcement des crédits : HR : + 788 M\$ S : + 466 M\$	Appareils en TAI en septembre 2014 : 159 appareils dans la force d'active, 91 dans l'ANG et 47 dans l'AFR. Commentaires : voir texte.
EC-130H Compass Call (USAF) 	Retrait de 7 des 15 EC-130H—68 M\$ pour modif. des appareils restant	Interdiction de retrait des appareils - rétablissement de 97,1 M\$	Suivi NDAAs	L'EC-130H est l'unique appareil de brouillage des communications de l'USAF. La représentante McCally a introduit un amendement dans la NDAAs interdisant ce retrait. Elle estime, comme pour le A-10, que le retrait de la plate-forme introduirait un gap capacitaire sans solutions de remplacement.
MQ-9 (USAF) 	552 M\$ 29 appareils commandés	Sénat: 1,32 Md\$ (+ 480 M\$) - 43 appareils (+14)	S : 693 M\$: 37 (+8) app	L'Air Force a pour objectif d'acquérir un total de 346 Reapers jusqu'en 2019 (et non 401 comme l'inspection générale du DoD l'entendait fin 2014). Compte tenu des demandes des commandements opérationnels en ISR MALE, le Sénat suit, voire dépasse le besoin AF UPL de 9 appareils supplémentaires.
F-15C 	464 M\$	Sénat : 713 (+ 249) M\$	S : suivi NDAAs (+ 217 M\$)	Le Sénat entend accroître la modernisation des F-15C et surtout des F-15D biplace avec le radar AESA et, pour la NDAAs, répondre au besoin de l'UPL AF de complément de modernisation de la protection électronique (EPAWSS).
C-130 	7 M\$	HR : 80 (+73) M\$ Sénat : 130 M\$	Suivi NDAAs	Conformément à la NDAAs FY2015 qui en prohibait l'annulation, les deux chambres rétablissent les financements de modernisation de l'avionique des C-130. Le Sénat les complète par des besoins AF UPL de modernisation de la propulsion des C-130H.
LRS-B (USAF) 	1,246 Md	786 M\$ (-460 M\$)	HR : - 460 M\$ S : inchangé	Le retard dans la sélection des contractants ouvrant la phase d'EMD du programme a induit un excès de crédits attribués par les budgets FY15 (360 M\$) et demandés dans la PB 16 (100 M\$).
KC-46 (USAF) 	602 M\$ de R&D 2,3 Mds\$: 12 app. commandés	402 M\$ (-200 m\$) de R&D Maintien des 12 commandes	HR: -75 M\$ de R&D S : inchangé	La réduction de crédits s'explique par la disponibilité de crédits FY15 non dépensés. La raison en est un retard de plusieurs mois dû à des problèmes de câblage et à l'obtention des certifications. Le programme d'essai n'a commencé qu'en avril 2015 et la décision de production à grande cadence est repoussée à octobre ³ .
F-35A (USAF) 	5,260 Mds\$: 44 appareils	Inchangé	S : 5,357 Mds\$: 48 (+4) app. HR : inchangé	Le Sénat se fonde sur la baisse du coût d'acquisition unitaire des F-35 (98 M\$ selon le GAO) et sur des crédits non dépensés 2015 pour réduire les crédits AF de 300 M\$, ces économies permettant de commander 4 appareils supplémentaires.
F-35C (Navy) 	946 M\$ (4 app.) FY16 FYDP 17-20 (4/8/10/12 app.)	Inchangé ; Demande de restauration en 2017 des commandes prévues dans le FYDP 16-20	HR : + 255 M\$ (+2 app.) - 85 M\$ d'économies sur le prog.	La Navy connaît un déficit d'une centaine d'appareils de combat embarqué, qui va atteindre 134 appareils pour la FY20. La raison principale est l'indisponibilité de 300 de ses vieux 600 F/A-18C Hornet. Une centaine d'appareils, souffrant d'une corrosion plus importante que prévue, est immobilisée au dépôt en raison du retard pris par la maintenance avec les séquestrations de 2013. Parallèlement, pour des raisons financières, la Navy a réduit ses commandes de F-35C de 16 appareils sur la FYDP, tout en reconnaissant que cela aggraverait ce déficit. L'acquisition de Super Hornet supplémentaires pour « faire le pont », bien que non financée dans la PB16, est une priorité. Le Congrès critique la stratégie de la Navy consistant à se reposer sur les financements supplémentaires des Chambres. ⁴
F/A-18F (Navy) 	12 Super Hornet UPL	+ 1,150 Md \$ pour les 12 app.	S : Suivi NDAAs mais seulement 979 M\$; HR: + 350 M\$ (5 app.)	L'acquisition supplémentaire correspond à un besoin de l'UPL de l'USMC.
F-35B (USMC) 	1,483 Mds\$ (9 F-35B commandés)	2,458 Mds\$ - 15 (+6) F-35B	Confirmation NDAAs	L'acquisition supplémentaire correspond à un besoin de l'UPL de l'USMC.
Protection électroniques F/A-18	978 M\$	1,148 Md\$ (+170 M)	Inchangé (?)	Couverture du besoin UPL de l'USN de 170 kits de protection CCME supplémentaires permettant de doter tous les F/A-18 E/F et EA-18G Growler en 2020.
EA-18G (Navy) 	Non programmés	Non programmés	HR : + 666 M\$ (7 appareils)	Non motivés dans l'AB de la chambre. Les EA-18G ne font pas partie de la UPL de la Navy mais la conversion en Growler des F/A-18F supplémentaires est avancée comme argument par la Navy dans son UPL. Le choix des représentants est donc cohérent.
Unmanned Carrier-Launched Airborne Surveillance and Strike (UCLASS) (Navy) RTDE 	UCLASS : 134 M\$ (segment C2 et intégration)	Sénat : UCLASS : 0 +750 M\$ UCAS-D	S : 484 (+384) M\$ HR : inchangé	Bien que reconnaissant le gap de la Navy en capacité ISR, les deux chambres estiment qu'il pourrait être couvert par d'autres systèmes (analyse du portefeuille capacitaire ISR en cours par le DoD) et que l'UCLASS devrait en revanche être un drone de combat pénétrant à long rayon d'action. La SASC propose de suspendre le financement du programme UCLASS, stoppé pendant la revue ISR du DoD (donc en excédant de crédits FY15) et, en revanche, de poursuivre le financement de l'expérimentation UCAS-D (fondée sur le X-47). La commission des appropriations entend également poursuivre le financement des activités de réduction du risque du véhicule mais en dotant le programme UCLASS.

1. Les éléments de ce tableau sont tirés (sauf précision) de la HR 1735, draft de la NDAAs amendé par le Sénat au 18 juin ; du *Report 114-102* de la HASC du 5 mai (HR 1735) ; du *Report 114-49* de la NDAAs de la SASC (S 1376) du 19 mai ; du *Report 114-103* de l'Appropriation Bills du Sénat (S 1558) du 11 juin et du *Report 114-139* de l'Appropriation Bills de la Chambre (HR 2685) du 5 juin.

2. Légende du tableau : PB : President's Budget, NDAAs : National Defense Authorization Act, AB : Appropriations Bill, S : Senate, HR : House of Representatives, UPL : Unfunded Priority List.

3. Brian Everstine, « GAO: Boeing needs to prove KC-46's ability », *Air Force Times*, April 13, 2015.

4. Christopher P. Cavas, « World Events, F-35 Delays Drive Hornet Push », *Defense News*, March 15, 2015 & Richard R. Burgess « Navy Air Warfare Director: Navy Needs 20 F-35Cs Per Year by 2020 », *Seapower Magazine*, March 26, 2015.

LA DIFFICULTÉ DE L'USAF À MENER SA STRATÉGIE DE MODERNISATION

Dans le contexte du BCA, l'Air Force entend se donner la marge financière nécessaire à la modernisation de sa flotte (F-35, LRS-B, KC-46, capacités ISR) en programmant, depuis deux ans, le retrait de ses appareils âgés considérés comme mono-mission et le resserrement des flottes « legacy ». Ceci signifie dans la PB16 le retrait :

- ♦ À partir de la FY 2016, de tous ses A-10 d'appui aérien rapproché, 7 de ses 15 EC-130H de guerre électronique, 31 de ses 245 F-15C, 119 drones Predator ;
- ♦ à partir de la FY2019 (et non plus dans l'immédiat comme initialement prévu), de 7 AWACS, 5 de ses 16 E-8 JSTARS (devant être remplacés par de nouvelles plates-formes type Gulfstream en 2022) ainsi que ses U-2, ces derniers étant remplacés par les Global Hawk Block 30.

Or, le Congrès interdit depuis deux ans les deux premières mesures et, dans le dernier draft de la NDAA du Sénat, s'oppose au retrait anticipé des AWACS et JSTARS jusqu'à ce que, comme pour l'EC-30H, « *le programme d'appareil de remplacement suivant rentre en production initiale à faible cadence* ». Cela signifie qu'une large part des plans de modernisation de l'USAF est inapplicable. Le cas du A-10 peut, certes, représenter une réaction compréhensible à la focalisation de l'Air Force sur la préparation aux campagnes d'interdiction en environnement contesté, au détriment du maintien de capacités optimales pour les autres opérations qui représentent pourtant le quotidien de la puissance aérienne américaine. Cela étant, prise de façon globale, l'obstruction du Congrès est perçue comme une absence de volonté à assumer les risques programmatiques qu'implique la modernisation de la puissance aérienne, modernisation que les parlementaires appellent, par ailleurs, régulièrement de leurs vœux. En revanche, le Congrès finance la plupart des besoins de l'*Unfunded Priority List* (UPL) de l'Air Force.

Le cas du A-10

L'Air Force nourrit des projets de retrait du A-10... depuis que l'appareil est rentré en service durant la Guerre froide pour faire pièce tant aux blindés soviétiques qu'aux revendications de l'Army sur la mission de CAS. En dépit de son blindage et de sa manœuvrabilité, l'USAF estimait l'appareil trop lent pour survivre face aux défenses antiaériennes tactiques soviétiques. Depuis, la flotte a été ressermée et son retrait pur et simple a été plusieurs fois envisagé en raison des coûts de MCO. Cela étant, l'Air Force n'a jamais franchi le pas et a poursuivi, jusqu'en 2013, la modernisation de la plupart des appareils restant (travail sur la voilure pour 145 appareils, modernisation du système d'arme). Le service planifie le retrait de cette flotte dans son modèle de structure de force de combat de 2013. Il évalue l'économie à 3,7 puis 4,2 Mds de \$ sur 5 ans². La question principale semble être celle des capacités de MCO : l'Air Force fait face à un manque de personnels de maintenance de ses appareils de combat tactique et estime nécessaire de basculer les effectifs consacrés au A-10 vers le F-35 pour garantir le recouvrement de sa *readiness* à l'orée de la prochaine décennie³. Le A-10 coûterait donc cher tout en restant hyperspécialisé. L'Air Force réitère en effet son argument quant à la vulnérabilité du lent A-10 en environnement de déni d'accès et d'interdiction de zone. Elle considère que la capacité de CAS peut être assumée avec une égale efficacité par les autres plates-formes (F-35, drones) et leurs armements, qui sont eux adaptés à l'ensemble du spectre des opérations aériennes.

Le Congrès engage donc le bras de fer dès la fin 2013. La fronde est dirigée par les sénateurs Kelly Ayotte (dont le mari est pilote de A-10), John McCain et la représentante Martha MacSally, qui fut elle-même pilote et commandant d'escadron de A-10. Les parlementaires critiquent tant la vision stratégique de l'Air Force qui relativise le besoin d'un appareil de CAS dédié pour des engagements types OIF/OEF, que sa vision capacitaire quant à l'efficacité des autres plates-formes⁴. Pour la seconde année consécutive, les deux chambres interdisent le retrait de la flotte (sauf pour 18 appareils), rétablissent le financement des O&M, voire des financements de modernisation. La Chambre demande en outre le lancement d'une étude



de remplacement. Il ne semble pas que la réaction du Congrès soit en l'occurrence motivée par des raisons électoralistes (le retrait des A-10 ne s'accompagnerait pas de fermeture de base, notamment Davis-Mountain en Arizona district de McSally ; l'usine de Boeing chargée des travaux se trouve à Macon en Géorgie, laquelle ne compte qu'un parlementaire aux deux commissions). Les arguments présentés par le Congrès sont par ailleurs cohérents avec les débats actuels sur la mission CAS. Les A-10 sont effectivement les meilleurs systèmes de CAS au monde, notamment en raison du savoir-faire de leurs pilotes, comme les FAC/JTAC le reconnaissent. En attendant la capacité sur F-35, ce sont les seuls appareils de l'USAF (avec une partie des B-52) à utiliser le *Variable Message Format*, principale liaison de données numérisée directe avec le JTAC⁵. Cela étant, sa principale plus-value tactique se situe dans le CAS basse altitude pour lequel la plupart des forces aériennes ne considèrent plus nécessaires de s'entraîner. Or cette position peut s'avérer risquée car on ne peut exclure des situations où des missions CAS soient menées face à un adversaire disposant d'une défense antiaérienne de moyenne altitude qui serait tout aussi voire plus problématique que la défense basse altitude des MANPADS et de la ferraille du champ de bataille. On notera au demeurant que la position de l'Air Force n'est pas entièrement partagée, non seulement par la communauté A-10, mais aussi par la Royal Air Force et notre aéronavale⁶...

1. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*, HR 1735, amendée par le Sénat le 18 juin 2015, p. 53.
2. Jeremiah Gertler, *Proposed Retirement of A-10 Aircraft: Background in Brief*, January 5, 2015
3. US Department of Defense FY 2016 Budget Request - Overview, US DoD, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), February 2015, p. 3-13.
4. Senator Kelly Ayotte & Alii, Letter to Secretary Hagel & Chairman Dempsey, November 13, 2013, & McSally Calls on Administration to Preserve A-10, January 29, 2015, <https://mcsally.house.gov/media-center/press-releases/mcsally-calls-administration-preserve-10>
5. Voir par exemple, US Joint Staff, Joint Publication 3.09-3, *Close Air Support*, 25 November 2014, p. III-111.
6. Entretien menés dans le cadre d'une étude technico-opérationnelle sur l'appui aérien numérisé au profit du CATOD.

PRINCIPAUX AJUSTEMENTS DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT NAVALS

Le financement présent des plans de modernisation navale semblent en l'état moins entravés par les décisions du Congrès que ceux des composantes air, principalement de l'USAF. De fait, outre la confirmation des requêtes de la PB16, les chambres financent l'ensemble des besoins de la *Navy Unfunded Priorities List*. Il n'en reste pas moins que les grandes décisions programmatiques sur le plan de la construction navale continuent de générer d'importants débats.

Programmes ¹	PB2016 ²	NDAAs ²	AB ²	Commentaires
Remplacement du SNLE Ohio RDT&E 	971 M\$ pour le programme de remplacement de l'Ohio (ORP). 482 M\$ pour le développement de systèmes de propulsion nucléaire avancée	Transfert des crédits ORP et de 419 M\$ du programme de propulsion au National Sea Based Deterrence Fund (NSBDF) - Exclusion du DoN de l'autorité de gestion de ce NSBDF	S : inchangé / PB16	Le NSBDF a été établi l'an dernier par le Congrès afin de garantir le financement du programme de remplacement des SNLE classe Ohio dont le coût global pourrait dépasser, selon le CBO, plus de 100 Mds\$. Le <i>National Fund</i> est un mécanisme de financement spécifiquement établi en dehors du budget de base alloué au <i>service</i> (en l'occurrence à la Navy). Sa gestion échoie directement à l'OSD qui peut y affecter des crédits destinés initialement à l'ensemble des forces américaines. Les comités des services armés des deux chambres, initiateurs de la mesure, se sont heurtés à l'hostilité des comités des appropriations qui considèrent en effet que le mode de financement consiste à faire peser cette dépense sur l'ensemble des forces armées et limite par ailleurs le contrôle du Congrès. L'amendement est cependant passé. En revanche, les comités des services armés fustigent le manque d'investissement de la Navy sur ce dossier laquelle se cantonnerait à un rôle de « spectateur » selon eux ³ .
SNA Virginia proc. 	3,3 Mds\$ + 1,993 Md\$ en procurement avancé 214 M\$ de modernisation capacité acoustique	S : 3,3 Mds\$ + 2,793 Mds\$ (+ 800 M\$) en procurement avancé ; 234 (+ 20) M\$ de modernisation capacité acoustique HR : inchangé	S : Prcc. inchangé / PB16 suivi NDAAs pour acoustique	Le surcroît de crédit d'acquisition vise à garantir la production de deux SNA Virginia par an durant la FYDP et pour installer dès que possible les <i>Virginia Payload Modules</i> (porteur de missiles Tomahawk) sur les Virginia Block V permettant de compenser en partie le retrait des SSGN. La Navy ne prévoit pour l'instant qu'une installation VPM par an durant la décennie 2020. Le Congrès couvre par ailleurs le besoin UPL USN d'acquisition d'antenne linéaire remorquée (4 TB-29X et 4 TB-34X).
Croiseurs Ticonderoga 	Mise en statut opérationnel limité de 11 des 22 CG-47. Réitération de la requête PB15	Maintien du plan « 2/4/6 » décidé dans la NDAAs FY15		La Navy entend mettre en veille 11 croiseurs puis les moderniser avant de remplacer les 11 autres restant en service afin de garantir sur le long terme un CG par Carrier Strike Group, le dernier CG étant alors retiré en 2044. Le Congrès s'oppose à toute réduction de la flotte de cette nature et a enjoint la Navy de moderniser deux croiseurs en parallèle, pour une durée d'immobilisation ne dépassant pas 4 ans et de telle sorte que pas plus de 6 croiseurs soient immobilisés en même temps. Bien qu'appliquant ce plan, le CNO objecte encore cette année qu'il surcharge les capacités des chantiers navals et ne permettra de maintenir la flotte des CG sur la durée planifiée par la Navy. La nature de la modernisation des capacités de défense antiaérienne/antimissile ne fait quant à elle pas débat ⁴ .
Destroyers DDG-51 Proc. 	3,149 Mds d'acquisition 364 M\$ de modernisation	S : 3,549 Mds (+400 M) d'acquisition—HR inchangé HR & S : 424 (+ 60) M\$ de modernisation	S : suivi NDAAs : 4,149 (+1) Mds—modernisation : inchangé/PB16 HR : suivi NDAAs : 3 (-0,13) Mds\$	Le Sénat autorise l'acquisition d'un DDG 51 supplémentaire dans le cadre du contrat pluriannuel 2013-17 (10 DDG programmés) ou pour la FY2018. Les crédits supplémentaires de modernisation concernent un besoin Navy non financé de dotation de la capacité de défense antimissile et du nouveau système NIFC-CA pour un DDG supplémentaire.
Navires amphibies 	LPD 17: 550 M\$ LHA Replacement: 277 M\$	LPD 17 : 550 M\$ LHA Replacement: 477(+200) M\$ + 97 M\$ pour l'Afloat Stagin Base + 250 M\$ pour le LX(R)	S : suivi NDAAs + 225 M\$ pour 1 Joint High Speed Vessel HR : 635 M\$ pour 1 ASB— autres prog. inchangés / PB16	Le Congrès accélère certains programmes amphibies, capacité à laquelle la Navy attache un moindre degré de priorités. Il s'agit d'avancer l'acquisition du LHA-8 d'assaut amphibie, de renforcer l'acquisition des bases flottantes, cœur du Sea basing et de lancer le financement RDT&E de la nouvelle classe de navires de débarquement amphibie LX(R). Il s'agit également de profiter de la pleine efficacité de la capacité industrielle acquise avec le LPD-17, voire de ne pas générer une rupture de charge de cette base.
Missiles Tomahawk 	184 M\$: 100 missiles	214 (+30) M\$: 149 missiles	Suivi NDAAs	La Navy considère que ses inventaires de TLAM sont suffisants pour se permettre de stopper la production après la FY16 et attendre la mise en service du Next Generation Land Attack Weapon à la mi2020. Le Congrès estime cette stratégie peu prudente et entend maintenir la pleine cadence de production (196 missiles/an).

1. Les éléments de ce tableau sont tirés (sauf précision ci-dessous) de la HR 1735, draft de la NDAAs amendé par le Sénat au 18 juin ; du *Report 114-102* de la HASC du 5 mai (de la HR 1735) ; et du *Report 114-49* de la SASC du 19 mai (sous-tendant les amendements du 18 juin).
2. Légende du tableau : PB : President's Budget, NDAAs : National Defense Authorization Act, AB : Appropriations Bill, S : Senate, HR : House of Representatives, UPL : Unfunded Priority List.
3. Megan Eckstein, « Congress Saves Ohio-Replacement Sub Fund for Second Time in 2 Months », June 11, 2015 & « Congressman Asks Pentagon For More Involvement in Funding Ohio Replacement Submarine » June 25, 2015, *US Naval Institute News*, <http://news.usni.org/>
4. Sam LaGrone, « Navy Has Started Two Cruiser Modernizations, Long Term Plan Still Pending », December 16, 2014, & Megan Eckstein « Navy Continues Advocating Cruiser Modernization Plan Despite Previous Rejections in Congress » April 2, 2015, *US Naval Institute News*, <http://news.usni.org/>

AUTRES PRINCIPAUX AJUSTEMENTS DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT TERRESTRES

Les équipements terrestres

Programmes ¹	PB2016 ²	NDAAs ²	AB ²	Commentaires
WINT-T Proc. 	783 M\$	S : 583 (-200) M\$ HR : 743 (-40) M\$	S : 643 (-139) M\$ HR : inchangé / PB16	Le <i>Warfighter Information Network-Tactical</i> , le nouveau système de systèmes de communication et l'une des priorités programmatiques de l'Army, connaît de nombreuses difficultés (retards, performances insuffisantes en test) qui concernent des éléments de la seconde incrémentation assurant la capacité de communication des unités en mouvement. La coupe demandée par le Sénat correspond à des crédits précédents non encore dépensés pour ces raisons.
Hélicoptères Apache 	1,377 Mds\$ (64 conversions AH-64E) 95 M\$ modernisation survivabilité (78 pour les contre-mesures IR) 70 M\$ de modernisations autres	Conversions : inchangé / PB16 194 (+99) M\$ modernisation survivabilité 70 M\$ de modernisations autres	Suivi NDAA	Les deux chambres s'opposent toujours, comme dans la NDAA FY15, au transfert des Apache de la Garde nationale vers les unités de reconnaissance des brigades d'active où ils doivent remplacer les Kiowa après conversion au standard AH-64E (<i>Army Restructuring Initiative</i>) : le Sénat étend la mesure jusqu'à fin 2016, la HR demande une nouvelle évaluation des alternatives pour la capacité <i>Aerial Armed Scout</i> avant décision. En revanche, les chambres financent un besoin de l'UPL Army d'amélioration de la protection des Apache, notamment l'ajout de systèmes de contre-mesures infrarouges.
Patriot PAC-3 	414 M\$ pour 80 MSE	Sénat : 614 (+200) M\$ HR : inchangé / PB16	S : Suivi NDAA HR : inchangé / PB16	Besoin de l'Army UPL. Les crédits supplémentaires demandés par le Sénat correspondent à l'acquisition de nouveaux missiles Patriot au titre du programme PAC-3 <i>Missile Segment Enhancement</i> (MSE).
Armements 	Missiles Javelin Army : 77 M\$	HR : Javelin 168 (+91) M\$ - Sénat : +140 M\$ pour USMC	HR : inchangé / PB16 S : inchangé / PB16	Javelin : besoin Army UPL (519 missiles supplémentaires aux 331 déjà commandés). Besoin de l'USMC UPL. Missiles Javelin & TOW antichar additionnels. Les motivations des HASC et SASC sur leurs choix respectifs ne sont pas données. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas suivis par les comités d'appropriations.

1. Les éléments de ce tableau sont tirés (sauf précision) de la HR 1735, draft de la NDAA amendé par le Sénat au 18 juin ; du *Report 114-102* de la HASC du 5 mai (HR 1735) ; du *Report 114-49* de la NDAA de la SASC (S 1376) du 19 mai ; du *Report 114-103* de l'Appropriation Bills du Sénat (S 1558) du 11 juin et du *Report 114-139* de l'Appropriations Bills de la Chambre (HR 2685) du 5 juin.
2. Légende du tableau : PB : President's Budget, NDAA : National Defense Authorization Act, AB : Appropriations Bill, S : Senate, HR : House of Representatives, UPL : Unfunded Priority List.

AUTRES PRINCIPAUX AJUSTEMENTS

Principaux autres programmes

Programmes ¹	PB2016 ²	NDAAs ²	AB ²	Commentaires
Cyber 	- 56 M\$ de procurement et d'opérations de défense et d'attaque cyber sur différents programmes - 81 M\$: Cyber Com Dvp Techno	Sénat : inchangé sauf 96 (+15) M\$ de dvp techno cyber + 75 M\$: fonds de procurement pour US Cyber Com + 200 M\$: évaluation de sécurité	S : Suivi NDAAs	Le draft de NDAAs confère (section 807) une autorité d'acquisition en propre - et les fonds correspondants - au Cyber Command. Cette autorité est conçue sur le même modèle que celle de l'USSOCOM et ne porte pas sur les programmes majeurs. Elle vise à corriger les lacunes actuelles de financement par les Services d'une part des besoins cyber urgents, d'autre part des capacités cyber offensives. Il enjoint par ailleurs au DoD de réaliser une évaluation de la vulnérabilité cyber de tous les systèmes d'arme majeurs d'ici fin 2019.
Joint Enabling Capabilities Command	41 M\$	0	Non mentionné	Le Sénat estime que les COCOMs sont maintenant organisés pour projeter rapidement des capacités de planification, de communications et de Public Affairs, rendant caduque le besoin pour le JECC de USTRANSCOM.
GPS 	Proc. : 939 M\$ ³	Sénat : 740 (-199) M\$ HR : inchangé	S : maintien des 199 M\$ HR : inchangé	La NDAAs du Sénat supprime le financement du satellite n°10 du GPS III, en raison des dérives de calendrier et de coût des futurs segments espace (GPS III) et contrôle (GPS OCX) du système. L'AB ne la suit pas tout en enjoignant le DoD d'étudier le calendrier d'acquisition du GPS III qui n'est plus cohérent avec le retard énorme pris par le GPS OCX.
Defense Meteorological Satellite program 	89 M\$	0	0	La SASC conditionne le financement du satellite DMSP 20 (devant couvrir l'océan Indien) à la certification par le DoD que les capacités civiles de télé-détection ne couvrent pas son besoin et que le DMSP représente la solution la plus rentable. Le comité des appropriations supprime les crédits au motif que la technologie du DMSP ne couvre plus le besoin, que l'Air Force est incapable de le lancer dans les limites de coût et les délais fixés par la NDAAs 15 et recommande un investissement de R&D de remplacement.
Evolved Expendable Launch Vehicle 	84 M\$ de développement du lanceur	HR : 184 (+100) M\$ pour développement d'un nouveau propulseur S : inchangé	HR : inchangé	L'Air Force est tenue de disposer de deux types de lanceurs différents pour garantir le lancement des satellites militaires. L'unique prestataire de l'USAF était jusqu'à maintenant United Launch Alliance utilisant les lourdes et coûteuses Delta IV et des Atlas V. Cependant ces dernières utilisent le moteur russe RD-180, dont la NDAAs FY15 prohibe l'acquisition en raison de la crise en Ukraine. SpaceX a rejoint la compétition avec la fusée Falcon 9. Cela étant, cette compétition apparaît biaisée. Les drafts de NDAAs FY16 précisent donc des exceptions à la prohibition de l'Atlas V et des crédits sont destinés à développer un nouveau propulseur ⁴ .
Space Modernisation Initiative	- 292 M\$ pour SBIRS High - 228 M\$ pour AEHF SATCOM	Inchangé	HR : SBIRS : - 51 M\$; AEHF : -140 M\$	L'AB de la Chambre reproche à l'USAF d'utiliser les fonds SMI, fonds de R&D destinés à la modernisation des systèmes existants, au développement de systèmes de nouvelle génération hors processus de référence et refuse de financer ce programme SMI avant évaluation du JROC.
Défense anti-missile 	Procurement BMD Aegis : 558 M\$ pour 40 SM-3 et leur canister et 147 M\$ de procurement avancé	- Annulation procurement avancé mais 706 (+149) M\$ pour 49 (+9) SM-3 supplémentaires - relance du programme de laser antimissile en boost-phase pour une capacité ops en 2025	Suivi NDAAs	La défense antimissile est l'un des grands sujets de contentieux entre le Congrès et les services, notamment la Navy. L'amiral Greenert et le général Odierno, rejoints en cela par l'amiral Gortney commandeur de NORTHCOM, ont appelé à une refonte de la stratégie de défense antimissile qu'ils jugent financièrement insoutenable à terme face à l'évolution de la menace et manquant d'efficacité opérationnelle. Ils plaident pour une stratégie plus inclusive des capacités offensives (cinétiques et non-cinétiques). Déjà, la Navy estime que la pleine satisfaction des besoins des COCOM consommerait 77 de ses 84 croiseurs et destroyers Aegis. La priorité de longue date accordée par le Congrès à cette mission BMD (alors que la Navy ne l'a prise en compte qu'à contrecoeur) est au centre des heurts sur les plans de modernisation navale (voir ligne sur les croiseurs page précédente) ⁵ .
Technology Offset Initiative 	Non programmés	Sénat : 400 M\$	S : suivi NDAAs	Soutien de la <i>Defense Innovation Initiative</i> lancée en 2014 par le DoD. 200 M\$ doivent être consacrés aux armes à énergie dirigée (selon une stratégie à développer par le DoD). Le reste concerne l'automatisation des systèmes, la guerre sous-marine, le cyber, les munitions haute vitesse et les outils d'analyse de renseignement.

1. Les éléments de ce tableau sont tirés (sauf précision) de la HR 1735, draft de la NDAAs amendé par le Sénat au 18 juin ; du *Report 114-102* de la HASC du 5 mai (HR 1735) ; du *Report 114-49* de la NDAAs de la SASC (S 1376) du 19 mai ; du *Report 114-103* de l'Appropriation Bills du Sénat (S 1558) du 11 juin et du *Report 114-139* de l'Appropriations Bills de la Chambre (HR 2685) du 5 juin.
2. Légende du tableau : PB : President's Budget, NDAAs : National Defense Authorization Act, AB : Appropriations Bill, S : Senate, HR : House of Representatives, UPL : Unfunded Priority List
3. <http://www.gps.gov/policy/funding/2016/>
4. Caleb Henry, « US Air Force Pushes Congress to Save EELV Competition », *Satellite Today*, April 30, 2015.
5. Sydney J. Freedberg, « Aegis Ambivalence: Navy, Hill Grapple Over Missile Defense Mission », *Breaking Defense*, June 30, 2015.

**LES ENJEUX DE SÉCURITÉ RÉGIONAUX :
ANALYSE DES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES**

LA RÉASSURANCE EN EUROPE

Le contraste entre le ton martial adopté par la diplomatie américaine face à l'activisme russe et le procès en atermoiements fait aux Etats-Unis à l'administration Obama rend utile l'examen concret des évolutions de la posture de déploiement des forces américaines en Europe et les financements prévus.

European Response Initiative et l'aide à l'Ukraine

L'*European Reassurance Initiative* (ERI) est financée à hauteur de 789 M\$ pour la FY16, en baisse par rapport à la FY15 (985 M\$) mais cet écart est principalement dû aux 175 M\$ transférés à l'Ukraine et aux Etats baltes pour cette année. Les dépenses d'infrastructures prévues pour 2016 sont réduites en raison de la consolidation des activités lancées l'an dernier, ce au profit des activités d'entraînement et d'assistance. Le financement des activités de l'ERI sera intégré pour la FY17 dans les postes budgétaires généraux.

Parallèlement, les deux projets de NDAA proposent des autorisations de financement spécifique de l'assistance à l'Ukraine. Celui du Sénat développe ainsi (S1251, p. 699) l'*Ukraine Assistance Security Initiative*, la dotant de 300 M\$ pour fournir du renseignement « en temps réel » ainsi que des équipements (et l'entraînement associé) incluant de l'artillerie et des moyens de lutte antichars, des radars de contre-batterie, des drones tactiques et des moyens de guerre informatique et électronique. Le volume de crédits est donc deux fois moindre que ceux consacrés à l'entraînement des partenaires en Irak ou en Syrie.

US Army in Europe

Le *2nd Armored Cavalry Regiment* (monté sur VBCI Striker) et la *173rd Airborne Brigade* restent les deux grandes unités de combat permanentes.

En revanche, depuis l'an dernier, dans le cadre de l'ERI, et selon la politique Army des "Regionally Aligned Forces" (RAF), une Armored Brigade Combat Team (ABCT) est déployée depuis les Etats-Unis par rotation en Allemagne. Ses moyens participent aux exercices en Roumanie, en Bulgarie et dans les pays Baltes. Ce déploiement absorbe le quart des financements ERI (soit env. 250 M). Les grandes unités basées aux Etats-Unis « régionalement alignées » sur l'Europe, d'où proviennent ces BCTs, sont les 3rd et 4th Inf Division (Ft Stewart, GO, et Ft Carson, CO respectivement)¹.

L'Army complète ce dispositif par le renforcement de ses *Army Prepositioned Stocks* (APS) qui couvriront en 2016 l'ensemble de l'équipement de l'ABCT mentionnée, ainsi qu'un PC de division et une brigade de soutien, le tout en Allemagne (ce prépositionnement de matériel est le "European Activity Set"). En clair, à partir de 2016, seuls les personnels de l'ABCT feront le déplacement depuis les Etats-Unis. Pour mémoire le TED d'une brigade blindée

European Reassurance Initiative		
Activités	Bud. FY 15	PB16 & App Bills
Increased Presence (rotation ABCT, Air Superiority, etc.)	423	471
Additional bilateral and multilateral Exercises and Training (Global Response Force Ex. BALTOPS, Ex. OTAN, etc.)	40	108
Improved Infrastructure	196,5	89
Enhanced Prepositioning (BCT)	136	58
Building Partner Capacity (dont State Partnership Program)	14	62
ERI Transfer Funds	175	0
Total	985	789

comprend principalement 4 700 hommes, 87 chars M1 Abrams, 102 Bradley M2 (VBCI), 50 Bradley M3 (reconnaissance) et 16 canons automoteurs M109². A noter que la nouvelle politique des APS, conforme à l'alignement régional, est d'utiliser le prépositionnement pour les activités opérationnelles et les exercices, plus uniquement en cas d'éventuel conflit. Le financement ERI (40 M\$) accélère cette refonte du prépositionnement de plusieurs années. Le programme APS comprend également un prépositionnement en Italie de véhicules MRAPs et de matériels pour les projets opérationnels d'AFRICOM³.

La *12th Combat Aviation Brigade* est quant à elle affectée non seulement par la politique des RAF, mais aussi par l'*Aviation Restructuring Initiative* qui prévoit, pour des raisons de coûts, de remplacer la flotte de Kiowas par un mix Apache/drones Gray Eagle pour les missions de reconnaissance. La 12th CAB va donc passer de 150 à moins de 90 appareils permanents (64 hélicos, 16 avions et 6 hélicos MEDEVAC) à l'automne. Elle va notamment perdre la moitié de ses 48 Apache (qui partent pour l'Alaska). En revanche, 9 mois sur 12, elle sera renforcée par une rotation de 26 Blackhawk (plus 10 autres éventuellement). Il s'agit donc d'une perte importante en matière de capacités de combat, laquelle a provoqué les critiques de certains membres du Congrès et de plusieurs analystes⁴.

1. <http://www.eur.army.mil/organization/units.htm>

2. US Army Maneuver Center of Excellence, MCoE Supplemental Manual 3-90, *Force Structure Reference Data*, Brigade Combat Teams, September 2012.

3. US Army Sustainment Command, *Support Operations, Overview For APBI*, 3 June 2015.

4. Joe Gould, « US Army Cutting Helos, Troops in Europe », *Defense News*, May 7, 2015.

LA RÉASSURANCE EN EUROPE

A noter enfin que la NDAA enjoint le Pentagone d'être en mesure de déployer par rotation dans les 6 mois de la FY16 une batterie antimissile THAAD (donc au *10th Air and Missile Defense Command*) et de proposer rapidement 3 sites pour ce déploiement. Les autres dispositions concernant le déploiement de sites Aegis terrestres en Pologne puis en Roumanie (en 2018) restent inchangées.

USAF in Europe

Le dispositif permanent de l'Air Force n'évolue pas fondamentalement. En matière de capacité de combat, ses unités, totalisant environ 150 avions de combat, restent :

- la 48ème escadre de F-15 (1 escadron de C et 2 de E Strike Eagle d'interdiction) de Lakenheath ;
- la 31ème escadre à 2 escadrons de F-16 d'Aviano ;
- l'escadron de F-16 restant à Spangdahlem ;

Il faut bien entendu ajouter les capacités d'Airlift de Ramstein, la 100th escadre de ravitaillement en vol de Mildenhall et d'ISR (U-2 d'Aviano, RC-135 de Mildenhall, et les 4-5 Reaper/Predator à Incirlik).

L'Air Force déploie de surcroît dans le cadre de l'opération *Atlantic Resolve* des *Theater Security Packages* de renfort des Etats-Unis, d'une durée de 2 mois, comprenant à chaque fois 12 appareils (sur ces six derniers mois ; TSP de A-10 en Roumanie ainsi qu'en Bulgarie dernièrement, F-15C aux Pays-Bas, etc)¹.

Enfin d'autres déploiements temporaires comme les B2, B-52 au RU et les A-10 en Estonie ont lieu dans le cadre des exercices : Baltops, Saber Strike, etc. La SECAF propose d'étendre ces rotations aux F-22².

L'ERI finance à hauteur de 125 M\$ le programme "*Retain Air Superiority Force Structure*" consistant à "accroître les rotations et à différer les réductions planifiées" et près de 24M pour les exercices OTAN et avec les Baltes.

US Naval Forces Europe et USMC

La 6ème flotte déploie actuellement une moyenne de 12 navires, un volume qui devrait finalement rester stable jusque 2020. (La Navy planifiait jusqu'à présent 14 navires pour 2020). Ces navires sont pour l'essentiel rattachés en permanence. Le principal mouvement, qui sera achevé fin 2015, est celui des 4 destroyers Aegis de défense antimissile attachés à Rota, d'où ils mènent des patrouilles en mer Noire dans le cadre d'*Atlantic Resolve*.³

La mer Noire est également le point focal de l'USMC qui y déploie, depuis 2010, une *Black Sea Rotational Force* (BSRF) qui est une *Security Cooperation MAGTF* basée en Roumanie. L'ERI consacra, en 2016, 11 M\$ au renforcement des capacités de la BSRF qui va étendre ses emprises en déployant une compagnie interarmes (avec

chars et blindés) sur la base de Novo Selo en Bulgarie. L'ERI consacre par ailleurs 10 M aux exercices de la BSRF mais aussi d'autres unités du Corps (permettant la participation d'une MEU aux exercices OTAN ainsi qu'à Cold Response en Norvège)^{1 & 4}.

European Infrastructure Consolidation (EIC)

En janvier 2015, le DoD a annoncé un vaste plan de BRAC des emprises européennes, qui permettrait d'économiser 500 Mds \$ par an de crédits O&M et, pour certains analystes, d'ouvrir la voie pour un plan BRAC en métropole. Le DoD estimerait en effet disposer d'une surcapacité infrastructurelle de 20% en raison du resserrement de sa structure de force.

Quinze sites seront fermés au titre de l'EIC. On notera tout particulièrement le retrait de 2 000 personnels de Grande-Bretagne, avec la rétrocession des bases d'Alconbury, Molesworth et surtout Mildenhall, le repositionnement de ses RC-135 ailleurs au R-U, de ses ravitailleurs et moyens USSOCOM en Allemagne. Lakenheath sera en revanche consolidée et deviendra la première base à accueillir le F-35 en Europe (en remplacement du F-15). La base de Croughton récupérera le *Joint Intelligence Operations Center Europe (JIOCEUR) Analytic Center* et le *Regional Support Center* de la DIA basés à Molesworth. Les changements de moindre ampleur concernent les sites en Allemagne, en Italie, en Belgique et au Portugal (avec la réduction de l'emprise sur la base de Lajes dans les Açores)^{5 & 6}.

Conclusion sur l'évolution de la posture américaine en Europe

La posture américaine actuelle se fonde sur un socle globalement stable de capacités déployées en permanence et sur un dispositif de rotations, plus flexible même s'il n'offre que des capacités de compléments, qui se consolide progressivement. La réorganisation de ce dispositif tient avant tout aux décisions d'efficacités budgétaires, notamment au sein de l'Army, n'étant pas liées à la crise actuelle. Les financements semblent traduire un renforcement relatif des activités opérationnelles et une accélération sensible dans l'achèvement de la mise en place de ce dispositif mais n'augurent, en l'état, d'aucune rupture prochaine dans le volume de capacités déployées.

1. U.S. European Command, *Operation Atlantic Resolve, June 2015, Fact Sheet*, p. 4.
2. David Cenciotti, « F-22 Raptors may be deployed to Europe as part of a Theater Security Package », *The Avionist*, June 17, 2015.
3. Statement of Admiral Jonathan Greenert, U.S. Navy, Chief of Naval Operations Before The Senate Committee on Appropriations, Subcommittee on Defense On Fy 2016 Department of The Navy Posture.
4. Steven Beardsley, « Marines to add armor, artillery to Black Sea force », *Stars and Stripes*, June 25, 2015.
5. US Department of Defense, « DoD Announces European Infrastructure Consolidation Actions and F-35 Basing in Europe », January 08, 2015, <http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=17097>
6. Statement of General Philip Breedlove, Commander, U.S. Forces Europe, House Armed Services Committee, February 25, 2015, p. 21.

LES AUTRES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Les préoccupations régionales de sécurité des Etats-Unis se reflètent dans le montant des financements accordés aux différents commandements opérationnels.

Elles apparaissent aussi au travers d'un certain nombre d'activités relevant de la coopération de sécurité et financées par le budget de défense (plus particulièrement par les crédits OCO). Ces programmes sont autorisés par les NDAA, qu'il s'agisse ou non de débloquer des crédits pour les mettre en œuvre. Les lois de financement sont en effet l'occasion pour le Congrès de fixer les conditions politiques encadrant les programmes.

Plus largement, les projets de cette année comportent des exigences du Congrès quant à la gestion de la coopération de sécurité dans son ensemble. Ainsi, le texte de la Chambre (H.R. 1735) constate que dans la mesure où le DoD accorde de plus en plus d'importance à la coopération et en particulier au renforcement des capacités des partenaires (« *building partner capacity* »), « *la Commission pense qu'un contrôle accru de ces activités est nécessaire* »¹. Elle demande donc que le DoD (en collaboration avec le Département d'Etat) développe un « *cadre stratégique* » décrivant ses priorités, tandis qu'un inventaire des programmes devrait être présenté aux parlementaires (Section 1202).

La version du Sénat (S.1376) insiste sur la nécessité de rationaliser la gestion de la coopération de sécurité. La Commission souhaite donc que le Secrétaire à la Défense diligente une étude de l'organisation des activités et de la répartition des responsabilités au sein du Département.

Cette partie synthétise les dispositions contenues dans les projets de NDAA (*Title XII, Matters Relating to Foreign Nations*) concernant les principales activités prévues pour 2016.

Les programmes de coopération de sécurité à vocation mondiale

◆ **Counter Terrorism Partnership Fund**

La Résolution 1735 de la Chambre constate que le DoD n'a pas encore présenté de plan expliquant à quoi il entendait utiliser les crédits attribués au programme en 2015, pas plus que les 2,1 milliards \$ requis pour 2016. Dans ces conditions, la Commission annule la requête mais prévoit de réaffecter une partie des crédits à des activités plus précises, en soutien à la Jordanie ou à la lutte contre l'EI.

CTPF	Modification	Montant total
HASC	- 2,1 Mds	0
SASC	- 1,1 Md \$	1 Md \$

◆ **« Programmes 1208 »**

Il s'agit des programmes initiés dans la NDAA pour 2005 (section 1208), pour appuyer l'action des Forces spéciales dans la lutte contre le terrorisme. Ces activités recouvrent le soutien à des armées étrangères, des forces irrégulières, groupes ou individus qui contribuent aux opérations spéciales.

Le Sénat prolonge l'autorisation de ces activités jusqu'à fin 2017 et relève le plafond des crédits de 50 à 75 millions \$.

◆ **Global Train and Equip (« section 2282 »)**

Le Sénat autorise la prolongation d'un an de ces activités.

1. *Report of the Committee on Armed Services on H.R. 1735*, House of Representatives, May 5, 2015, p. 248.

2. *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2016*, Report 114-49, Committee on Armed Services, US Senate, May 19, 2015, p. 239.

LES AUTRES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Les activités au Moyen-Orient

Dans le contexte de l'opération *Inherent Resolve*, la Chambre autorise la vente, la location ou le transfert d'UAS américains (y compris de catégorie I) aux pays amis du Moyen-Orient qui ont besoin d'ISR permanent.

◆ *Iraq Train & Equip Fund*

La version de la Chambre autorise le montant requis par le DoD, soit 715 millions \$, dans le budget OCO. Le montant est identique dans le texte du Sénat.

Il faut souligner que la Chambre conditionne l'attribution des crédits au gouvernement irakien au respect d'un certain nombre d'exigences de gouvernance, ainsi qu'à l'obligation d'affecter 25% des fonds à trois « *groupes* » : les Peshmerga kurdes, les forces de sécurité tribales sunnites et la Garde nationale irakienne (sunnite)¹.

Dans la version du Sénat, les crédits votés pour 2015 sont bloqués tant que le DoD n'aura pas certifié que les équipements fournis ne seront pas transférés à « *des groupes extrémistes violents* ».

◆ *Syria Train & Equip Fund*

La version de la Chambre modifie la répartition des crédits requis (voir tableau). Le Sénat accorde les 600 millions demandés au titre du *Syria T&E Fund*.

◆ *Middle East Assurance Initiative*

La version du Sénat ajoute 20 millions au budget O&M du *Joint Chiefs of Staff* pour l'organisation d'exercices destinés à renforcer les capacités et l'interopérabilité des partenaires régionaux (dans le cadre du programme *Combatant Commander Exercise Engagement and Training Transformation*).

◆ *Soutien à la Jordanie*

Le Sénat autorise le remboursement des dépenses de la Jordanie pour assurer la sécurité de ses frontières, jusqu'en 2020 (section 1202, modifiant la section 1207 de la NDAA de 2014). Il étend le bénéfice de cette aide au Liban, pour un total de 125 millions annuels maximum.

◆ *Soutien à Israël*

Dans le domaine de la défense antimissile, le Sénat ajoute 166 millions à la requête du DoD pour l'amélioration des programmes *Arrow* et *David Slings* (budget RDT&E). Le montant total des activités de coopération s'élève à 268,7 millions \$.

Syrie T&E	HASC	SASC
Army (O&M, OCO)	25,8 m \$	
USAF (O&M, OCO)	42,7 m \$	
T&E Fund (OCO)	531,4 m \$	
Total		600 m \$

Jordanie	HASC	SASC
Sécurité de la frontière (USAF, O&M, OCO)	+ 300 m \$	
<i>Jordanian Military Capability Enhancement</i> (USAF, O&M, OCO)	+ 300 m \$	
<i>Support to Jordanian Training and Operations</i> (USAF, O&M, OCO)	+ 16,5 m \$	
Total CENTCOM	716,6 m \$	600 m \$

La Chambre autorise la coopération avec Israël dans le domaine de la lutte contre les incursions souterraines (tunnels).

◆ *Afghanistan*

Le Sénat autoriserait jusqu'à 10 millions au titre du *Commanders' Emergency Response Program* (CERP) établi par la section 1201 de la NDAA 2012. Il étend par ailleurs jusqu'à fin 2016 les dispositions permettant de laisser aux forces afghanes les équipements des forces américaines quittant le pays (disposition similaire dans la version de la Chambre).

La Chambre autorise pour sa part le prolongement d'un an du CERP mais réduit la requête de moitié, en n'accordant que 5 millions.

◆ *Afghanistan Security Forces Fund*

La version de la Chambre ajoute 337,7 millions à la requête du DoD (au titre du financement des effectifs) pour un total de 3 milliards pour les forces armées afghanes. Le montant total accordé aux forces de sécurité s'élève à 4,1 Mds \$. Il est de 3,7 Mds \$ dans la version du Sénat, qui accorde sans modification la requête du DoD.

1. *Text of H.R. 1735, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*, US House of Representatives, May 1, 2015, p. 565.

LES AUTRES ACTIVITÉS INTERNATIONALES

♦ *Coalition Support Funds (CSF)*

Ce fonds a été établi en 2008 pour rembourser certaines dépenses des partenaires. Autorisé par le Sénat pour un montant maximum de 1,2 Md \$ en 2016, dont 900 millions pour le Pakistan. La version de la Chambre autorise le même montant global, sans restriction concernant le Pakistan (section 1212).

Asie Pacifique

Le Sénat autorise 50 millions pour 2016 (sur le budget O&M *Defense-wide*) pour fournir des équipements et de la formation aux forces armées et de sécurité de pays confrontés à des atteintes à la sécurité maritime (section 1261, « *South China Sea Initiative* »). Les pays concernés seraient notamment l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam. Le texte prévoit ensuite 75 millions pour 2017 et 100 millions annuels de 2018 à 2020.

Afrique

Le Sénat autorise la fourniture de soutien à des alliés menant des opérations de contre-terrorisme en Afrique (section 1205), dans la mesure où le Secrétaire à la Défense détermine que cela sert les intérêts des Etats-Unis. Cette autorisation, valable jusqu'au 30.09.2018, remplace les dispositions *ad hoc* qui permettaient aux Etats-Unis de soutenir la France dans l'opération Barkhane. Le montant de l'aide fournie ne peut dépasser 100 millions annuels.

Le Sénat renouvelle son soutien à la poursuite de la participation américaine à la lutte contre la L.R.A. dans le cadre de l'opération *Observant Compass*. Mais la version de la Chambre demande au DoD de fournir des informations sur les plans préparés pour l'achèvement de la mission, en cas de capture du chef rebelle J. Kony ou à l'expiration de l'autorisation en 2017.

La Chambre attribue à AFRICOM 100 millions non requis par le DoD pour les opérations ISR (sur le budget OCO de l'Army).

Amérique latine

♦ *Drug interdiction & Counter drugs*

Dans le cadre de ces activités, la Chambre propose d'ajouter 50 millions (au titre du Plan pour l'Amérique centrale mis en place par le DoS), pour fournir des capacités aériennes et maritimes, des moyens de détection et renforcer les capacités des partenaires. Le total des activités de lutte s'élève à 789 millions dans le budget ordinaire et 186 millions en OCO.

Le Sénat augmente également les crédits attribués à Southcom pour ces missions (30 millions \$), dont le total s'élève à 761 millions \$ dans le budget ordinaire.

Il ajoute en outre 20 millions pour les activités ISR (budget O&M, Army, en OCO).

Drug interdiction	Modification	Montant total
HASC	+ 50 \$	789 m \$
+ O.C.O		186 m \$
SASC	+ 30 m \$	761 m \$
+ O.C.O		186 m \$

