

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA POLITIQUE DE DÉFENSE AMÉRICAINE EN 2016

PAR

PHILIPPE GROS (*)

La fin du second mandat de Barack Obama est marquée, dans le domaine de la défense comme dans d'autres, par le crépuscule de l'administration démocrate et l'élection surprise de Donald Trump. C'est à l'aune de ces deux logiques, celles du bilan et des perspectives – pour le moins incertaines – qu'il convient d'aborder ce point de la politique de défense américaine.

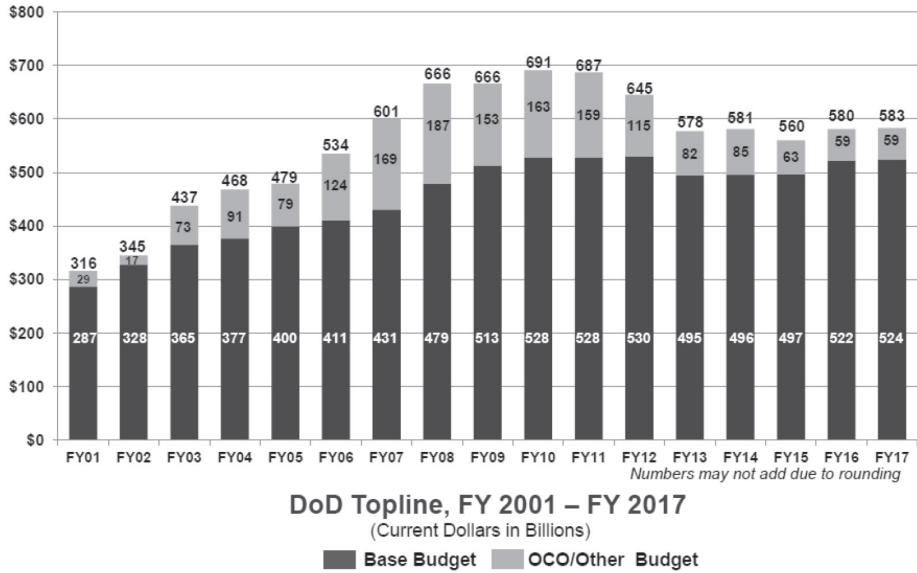
LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

Rappelons au préalable quelques principes d'organisation du budget de la défense des Etats-Unis. Il se compose d'un budget de base (*Base budget*) et de crédits supplémentaires pour les opérations en cours (*Overseas Contingency Operations*, OCO). Ces derniers servent actuellement à financer les opérations au Moyen-Orient, le contre-terrorisme ou encore l'initiative de réassurance en Europe. En février de chaque année, l'administration présente au Congrès sa demande budgétaire pour l'année fiscale suivante – qui commence en octobre. Les commissions des forces armées des deux chambres élaborent alors le projet de *National Defense Authorization Act* (NDAA) fixant les priorités et les plafonds de crédit. Les commissions d'appropriation fixent enfin les crédits réellement attribués. Le président signe alors les deux *bills*. Si le Congrès et l'administration tardent à se mettre d'accord, le financement des activités courantes s'effectue selon un processus de « *Continuing Resolution* » prolongeant le niveau de crédits appropriés l'année précédente ; dans le cadre de sa requête, l'administration présente également sa programmation du budget de base pour les quatre années suivantes (le *Future Years Defense Program*, FYDP).

Le budget de base « approprié » pour 2016 s'est monté à environ 521 milliards de dollars (Mds\$), auxquels il faut ajouter 58,6 Mds\$ OCO, soit un total de 580 Mds\$ (en dollars 2016). Les montants demandés pour l'année 2017 étaient sensiblement équivalents, soit 610 Mds\$ – en comptant quelques autres financements, notamment les 20 Mds\$ relevant du Département de l'Energie. Pour la FYDP jusqu'en 2021, l'administration prévoyait de maintenir le même niveau de dépense.

(*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

**DoD Funding from 9/11 Through FY 2017 Request
(Discretionary Budget Authority)**



Compte tenu des enjeux stratégiques, le Congrès a cependant souhaité renforcer ce budget. La NDAA signée par le président Obama en décembre 2016 autorise ainsi 619 Mds\$, soit une rallonge de 3,2 Mds\$ consacrée à la disponibilité opérationnelle dans le budget de base et de 5,8 Mds\$ pour les crédits OCO (1). Toutefois, le Congrès n’est pas parvenu à un accord sur les modalités d’appropriations de ces crédits et s’est rabattu sur une « *Continuing Resolution* » (CR) s’étendant jusqu’en avril prochain, afin d’avoir à faire avec la nouvelle administration Trump. C’est la première fois qu’une telle mesure fait le pont entre deux administrations.

Cette situation inédite illustre les profonds blocages politiques qui émaillent le financement des programmes fédéraux depuis plusieurs années. Pour résumer, ces programmes sont soumis théoriquement aux plafonds de dépense qui, imposés par le *Budget Control Act* (BCA) voté en 2011 pour réduire les déficits, se sont traduits par des « *sequestrations* », des coupes automatiques dans le budget 2013. Or l’aggravation des enjeux stratégiques a, depuis, façonné un consensus favorable au renforcement des crédits de défense. De fait, grâce à un aménagement législatif dans l’application du BCA, l’administration a pu demander et obtenir depuis 2015 un budget dépassant ces plafonds (de plus de 20 Mds\$ en 2016 mais de moins de 10 Mds\$ en 2017), même s’il reste inférieur aux besoins de financement de l’ensemble des missions. Cela étant, les querelles apparaissent, lorsqu’il s’agit d’approprier ces crédits, entre les « *defense hawks* », les « *budget*

(1) S. 2943, The National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2017, Conference Report Summary.

hawks », majoritairement républicains, partisans de l'orthodoxie budgétaire donc du maintien des plafonds, mais aussi les démocrates, souhaitant que les éventuels relèvements de plafonds s'appliquent également aux autres budgets fédéraux. Un compromis analogue à celui utilisé l'an dernier, le gonflement artificiel des crédits OCO, n'a pas pu être dégagé cette année. La CR va donc entraîner des retards importants dans la conduite de bon nombre de programmes, voire les déstabiliser (2).

Le financement actuel de la défense américaine, s'il a permis de sortir de l'ornière des « sequestrations », sera donc resté jusqu'à la fin de l'ère Obama, non seulement très contraint en volume, mais aussi instable dans ses modalités de réalisation.

LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES

Les « *defense hawks* » ont pu asseoir leurs positions car les enjeux de sécurité se sont élargis et aggravés depuis 2014. Sur ce plan, la situation en reste à celle décrite dans la *National Military Strategy* élaborée en 2015. Cette dernière expose ainsi que 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 *Violent Extremist Organizations* (VEO) tel Daech. Les Etats-Unis « *ne peuvent se payer le luxe de se concentrer sur un défi à l'exclusion des autres* ». Sur le plan militaire, ils 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* » (avec le cortège des menaces de dénis d'accès, d'armes de destruction massive, de cyberattaques, etc.). Le risque d'implication des Etats-Unis dans une guerre interétatique reste faible, mais il est croissant selon les stratèges américains. 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* » (3).

Les objectifs stratégiques militaires américains sont donc triples :

concernant les Etats : les dissuader (*Deter*), interdire (*Deny*) leurs actions – par une 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

(2) Mackenzie EAGLEN, « Congress, don't wait on Trump to boost defense budget », *Breaking Defense*, 23 déc. 2016.

(3) CJCS, *The National Military Strategy of the United States of America*, 2015, pp. 2-4.

– pour ce qui est des VEO, 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.

L'ascendant pris par les préoccupations liées aux Etats sur celles liées à la lutte contre le terrorisme se reflète aussi dans les missions des forces armées américaines, reformulées et hiérarchisées différemment au regard de la *Defense Security Guidance* de Leon Panetta de 2012 (4) :

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 position ;

– 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 de déni d'accès et les opérations dans le cyberspace, ne sont plus mentionnées, probablement parce qu'elles sont solubles dans les autres car ces problématiques restent au sommet de la liste des préoccupations des militaires américains ;

– 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.

En bref, la priorité américaine est d'assurer une « *conventional deterrence* », soit une dissuasion conventionnelle, des adversaires aux capacités les plus avancées.

L'APPAREIL DE DÉFENSE « LÉGUÉ » PAR L'ADMINISTRATION OBAMA

L'instrument de défense que laisse Obama à son successeur est en phase qu'on pourrait qualifier de « récupération » après la période budgétaire difficile des années 2010-2015. Le « référentiel » qui s'est progressivement installé ces dernières années au sein de la communauté de défense est que cet appareil de force a fait du « sur-place » capacitaire pendant une décennie de contre-insurrection puis de réduction budgétaire, alors que proliféraient et se modernisaient les capacités adverses de reconnaissance - frappe de précision, notamment de déni d'accès, en premier lieu chinoises et russes. La marge de la supériorité militaire américaine s'éroderait donc

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

dangereusement, clament en chœur généraux, parlementaires et analystes des *think tanks*.

En réponse à ces enjeux, la politique de défense, successivement conduite par Leon Panetta, Chuck Hagel puis Ashton Carter, aura été marquée par une préférence explicitement accordée aux capacités (au sens de « *capabilities* », soit performances) plutôt qu'au volume de force, à la posture plutôt qu'à la présence (5). Les forces américaines qui émergent de cette période ont donc connu une réduction de format sensible. C'est surtout le cas des forces terrestres, en raison du retrait des engagements de contre-insurrection et de la priorité accordée au « *rebalancing* » aéromaritime vers l'Asie. Il était prévu ainsi que l'*Army* soit « retombée » à 450 000 hommes d'active et un total de 980 000 hommes à la fin de la FYDP.

Ces forces ont pour première préoccupation la restauration de leur disponibilité opérationnelle, durement affectée par les séquestrations. C'est d'ailleurs à ce niveau que se situe le « coup de pouce » de la NDAA venant d'être signée (hausse de solde accrue, crédits supplémentaires de maintenance, etc.). De fait, les exigences opérationnelles croissantes (hausse graduelle de l'engagement contre Daech, renforcement du dispositif de dissuasion en Europe) rendent cette restauration non linéaire. L'*Army* présente la sienne comme ayant atteint un plateau. L'Air Force y ajoute l'exigence d'une « recapitalisation » de son parc d'aéronefs, le plus âgé de son histoire – qu'elle commence à peine à entreprendre avec le F-35 et le KC-46 principalement. La *Navy* est aussi concernée dans une moindre mesure.

Vient ensuite la modernisation, avec de nouvelles « *capabilities* ». Cette politique n'est pas allée nécessairement de soi. En témoignent les heurts avec la *Navy*. La stratégie maritime publiée en mars 2015, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, mettait en avant les principes de partenariats et de présence navale avancée. Or le Secrétaire à la Défense a adressé en décembre au secrétaire à la Marine Raymond Mabus un mémorandum au ton comminatoire, lui reprochant de continuer dans sa proposition budgétaire, en dépit de plusieurs orientations de l'Office of the Secretary of Defense (OSD), à privilégier le nombre de bâtiments au détriment d'investissements capacitaires critiques « *in areas where adversaries are not standing still* ». Le Secrétaire à la Défense rappelle que « *the Navy strategic future requires more focus on posture, not only on presence, more on new capabilities, not only on ship number. The Department's priorities are : 1) to build advanced capabilities, 2) to close growing gaps in naval aviation, 3) to ensure sufficient ship capacity* » (6). En conséquence, l'OSD décide de stopper le programme de « Future Combat Ship » à 40 navires (au lieu de 52). Les crédits ainsi dégagés, renforcés de

(5) Office of the Secretary of Defense (Comptroller), *Fiscal Year 2017 Budget Request*, 9 fév. 2016.

(6) US Secretary of Defense, Memorandum for Secretary of the Navy, Navy Program Balance, 14 déc. 2015.

1,7 Md\$ sur le FYDP, devaient être consacrés à l'acquisition de destroyers DDG51 et de F35C supplémentaires, au rétablissement d'autres acquisitions d'appareils (chasseurs F/A-18 E/F, drone MQ-4, avions de guet E-2D), de munitions et des programmes de modernisation de guerre électronique et de guerre sous-marine.

Sous la houlette d'Ashton Carter et de Bob Work, le Secrétaire adjoint à la Défense, cette modernisation des forces est progressivement polarisée autour d'une *Third Offset Strategy* (TOS) destinée à compenser l'érosion de la supériorité américaine, initiative lancée par Chuck Hagel en 2014 et portée par Bob Work. On rappellera que cette stratégie reprend la logique adoptée pendant la Guerre froide. La première stratégie de compensation visait à compenser la supériorité soviétique par la dissuasion nucléaire sous l'administration Eisenhower. La deuxième, à la fin des années 1970, visait cette fois, en situation de parité nucléaire, à compenser la supériorité conventionnelle quantitative communiste par l'investissement dans les technologies de l'information et le développement de doctrines permettant de développer ce que les Soviétiques ont appelé un « complexe reconnaissance-frappe » de précision. Ce sont au demeurant les mêmes promoteurs d'une « transformation » de l'instrument militaire qui sont à l'origine de ces deux dernières stratégies de compensation. Le plus influent est sans doute Andrew Marshall (7), directeur de l'Office of Net Assessment du Pentagone jusqu'en 2015, initiateur du développement du concept d'« *Air-Sea Battle* » (ASB), très controversé quant à ses présuppositions stratégiques et ses effets sur la relation avec Pékin.

Le Pentagone entend consacrer à cette stratégie 3,6 Mds\$ sur la FY17 et 18 Mds\$ sur le FYDP. Ces crédits ne sont pas en soi associés à de nouveaux programmes. Ils visent plutôt à obtenir un effet de levier sur de multiples programmes existant, allant de la Recherche et développement (R&D) à des initiatives de court terme (8). Sur ce dernier point, l'un des rouages-clés réside dans le Strategic Capabilities Office (SCO), créé en 2012 pour développer des adaptations pratiques à brève échéance en vue de faire face aux capacités A2/AD adverses. Comme il est de coutume dans les affaires militaires américaines, ce sont les *services* qui devront aligner – ou non – leurs crédits sur les objectifs de la TOS. Ils ont accueilli l'initiative de différentes façons : la *Navy* mettait en avant ses grandes priorités comme contributrices de cette stratégie ; l'*Air Force* s'alignait progressivement mais considérait de toute évidence que la TOS correspond à ce qu'elle entreprend déjà ; l'*Army* considérait qu'il s'agit encore de science-fiction – dans la mesure où le principal domaine la concernant réside dans l'autonomie et la robotique.

(7) Sur Andrew MARSHALL, cf. « Don't worship at the altar of Andrew Marshall », *The National Interest*, 17 déc. 2014.

(8) Tony BETUCA, « Pentagon breaks down 'Third Offset' FYDP investments », *Inside Defense*, 16 fév. 2016.

Loin de révolutionner la modernisation des forces, la TOS s'enracine donc principalement dans les grandes priorités des *services* et de la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), dont les plus importantes sont :

- les armements hypersoniques, développés par l'*Air Force* et la DARPA (*High Speed Strike Weapon*), par l'*Army* (*Advanced Hypersonic Weapon*) et par la *Navy* (le canon électromagnétique Railgun et le projectile haute vitesse) ;

- les armes à énergie dirigée, notamment les lasers de combat qui expérimentent les quatre *services* et la Missile Defense Agency ;

- les capacités permettant d'accentuer la domination américaine dans le domaine sous-marin, centrale pour contrer le déni d'accès, ce qui inclut au-delà des plates-formes, le développement de toute une famille de drones sous-marins ;

- le développement de l'autonomie, qui se décline dans l'intelligence artificielle de multiples systèmes, notamment l'autonomisation des drones permettant leurs opérations en essaim, les interactions entre les opérateurs et leurs systèmes, etc. C'est le domaine-clef promu par Bob Work ;

- les équipements et doctrines permettant la reconquête de la supériorité dans le domaine électromagnétique tant comme élément de résilience des forces américaines que comme outil offensif complémentaire des armements cinétiques. Ces capacités couvrent la gestion des opérations de contrôle du spectre électromagnétique ainsi que la guerre électronique. Le principal « programme d'ensemble » est l'*Electronic Maneuver Warfare* de la *Navy* ;

- la lutte informatique, du niveau stratégique au niveau tactique, où elle tend à converger avec la guerre électronique.

Dans la réflexion de Work, cette TOS se fonde sur le même triptyque que celui des partisans de la « transformation » : technologies/concepts opérationnels/organisation. Or, si les évolutions des tactiques et des programmes d'entraînement semblent notables, les concepts opérationnels fondamentaux récemment développés (ASB, *Joint Operational Access Concept*) et nombre de *supporting concepts* ne présentent aucun caractère innovant depuis les développements des années 1990. Les *Marines* revendiquent même le caractère de permanence de leurs concepts d'*Operational Maneuver... From the Sea* et de *Ship-to-Objective Maneuver*, élaborés durant les années 1990, avant même que ne s'instille dans tous les esprits le risque du déni d'accès. Work appelle au développement d'une « *Air-Land Battle 2.0* », une révolution doctrinale analogue à celle des années 1980, mais cette dernière peine à émerger (9). Reste la mobilisation de la Base industrielle et technologique de défense (BITD), notamment des entreprises de petite et moyenne taille les plus innovantes. L'effort

(9) Christopher P. CAVAS, « Human-machine collaboration' could be key to offset strategy », *Defense News*, 14 sept. 2015.

semble réel et tangible mais n'en est pas moins entravé par les lourdeurs bureaucratiques ou encore les effets contre-productifs de certaines règles d'*efficiency*, comme les exigences d'architectures ouvertes dans les systèmes, qui posent des problèmes importants en matière de droits de propriété (10).

Il n'en reste pas moins que le *tempo* et l'ampleur de l'effort ne sont pas à la hauteur de l'enjeu pour beaucoup de critiques, notamment républicaines.

L'ADMINISTRATION TRUMP :
VERS UN RENFORCEMENT DE L'EFFORT DE DÉFENSE ?

Donald Trump a repris le slogan reaganien de « *peace through strength* » pour qualifier son approche de la politique de sécurité. Il estime que « *sans un appareil militaire revitalisé et renforcé, la possibilité d'affecter les événements dans le monde à notre avantage a substantiellement diminué* » (11). Cette conviction s'appuie sur la lecture républicaine complètement négative du bilan de Barack Obama en matière de défense. Le Président-élu a présenté lors de sa campagne les points principaux de son programme de défense lors d'un discours à Philadelphie, repris ensuite par l'ancien Secrétaire de l'*Air Force*, Mike Wynne, fin octobre, sans y ajouter de réels détails (12).

Un programme ambitieux de renforcement de la structure de force...

Dans la vidéo de son site de campagne consacrée à la défense, Donald Trump annonçait à l'été 2016 : « *I'm going to make our military so big, so powerful, so strong, that nobody – absolutely nobody – is going to mess with us* ».

Pour atteindre cet objectif, il reprend largement les recommandations de *think tanks* conservateurs, l'*Index of Military Strength* de la Fondation Heritage (13) en particulier. Cette évaluation annuelle de l'environnement stratégique et des *Capacity, Capabilities & Readiness* des forces américaines, réalisée par une quinzaine de contributeurs, fonde son appréciation sur la fameuse aptitude à conduire simultanément deux conflits régionaux majeurs, tout en disposant d'une réserve suffisante.

Les métriques sont ceux de la *Bottom-Up Review* de 1993, agrémentés d'une moyenne des forces utilisées dans les grands engagements (de la Corée à l'Iraq en 2003) et des objectifs de structure de force idéale présentés par les *services*. Le raisonnement selon lequel les développements

(10) Sandra L. IRWIN, « Defense innovation initiative burdened by high expectations », *National Defense Blog*, 30 nov. 2015.

(11) Mike WYNNE, « The case for Donald Trump on national defense », *Breaking Defense*, 31 oct. 2016.

(12) *Id.*

(13) Dakota L. WOOD (dir), *2016 Index of US Military Strength-Assessing america's Ability to provide for the Common Defense*, The Heritage Foundation, 2015, disponible sur le site Internet index.heritage.org/military/2016/assessments/us-military-power/.

capacitaires réalisés depuis (qualité du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance, mise en réseau, précision des armes, etc.) permettent d'atteindre des effets avec une force réduite est bien entendu retenu, mais les analystes considèrent que ces progrès sont désormais partagés par l'adversaire, redonnant de la pertinence aux volumes de force envisagés par la *Bottom-Up Review*. L'évaluation de l'Heritage en déduit logiquement le besoin d'une augmentation significative du volume des forces armées, sauf en ce qui concerne l'*Air Force*, considérée comme assez bien dotée. A noter que ces volumes ne concernent que les composantes d'active (là encore à l'exception de l'armée de l'air).

	Structure actuelle (ou planifiée)	Structure recommandée par l'Heritage... et les conseillers de D. Trump
<i>Army</i>	450 000 h. 31 brigades de combat	540 000 h. 40 brigades de combat
<i>Navy</i>	271 navires (308 planifiés) 10 groupes porte-avions	346 navires 13 groupes porte-avions
<i>Marine Corps</i>	182 000 h. 24 bataillons. d'infanterie	240 000 h. 36 bataillons. d'infanterie
<i>Air Force</i>	1 100 appareils tactiques (réserves incluses)	1 200 appareils tactiques (réserves incluses)

Comme sous la présidence Reagan, la priorité de cet effort de défense semble devoir aller à la *Navy*. Alexander Gray affirmait ainsi dans un « mémo » d'octobre : « *le premier jour de son mandat [Donald Trump] commencera immédiatement à mettre en œuvre la promesse* » de reconstruire la *Navy* avec une sorte de « *Projet Manhattan* » (14). Il conviendra également de restaurer la base industrielle de défense perçue comme atrophiée et concentrée sur une minorité de sites. Le développement dans des chantiers navals additionnels (Portsmouth (NH), Hampton Roads (VA) et Philadelphie (PA)) est tout particulièrement mis en avant pour réaliser cette remontée en puissance de la *Navy*.

Les recommandations de l'Heritage sur lesquelles se fondent les éléments de programme de la campagne ne concernent en fait que la structure de force. Cela signifie que la nature des priorités en matière de *capabilities* à développer (par exemple l'attachement au B-21 ou au F-35 ou encore le poids relatif des nouvelles technologies, le maintien de la *Third Offset Strategy*, etc.) reste une totale inconnue. On peut estimer d'un côté que le consensus sur la prolifération des menaces rend très probable la poursuite des développements capacitaires en cours. De l'autre, le futur Secrétaire à la Défense, James Mattis, est de culture sans doute plus « traditionaliste »

(14) Alexander GRAY, « Memo: Trump announces nationwide ship-building plan to create 350 ship navy », disponible sur le site Internet www.donaldjtrump.com/press-releases/trump-announces-nationwideship-building-plan-to-create-350-ship-navy.

et moins favorable à des concepts tels l'*Air-Sea Battle* (ASB) ou le *Joint Operational Access Concept* (JOAC), si on se fie à ses prises de positions lorsqu'il était à la tête du défunt commandement de la transformation (United States Joint Forces Command, USJFCOM).

L'un des problèmes que soulève ce programme, outre la question de son coût, est celui de sa cohérence stratégique. Le travail de *think tank* conservateur part du postulat d'une menace avérée nord-coréenne, mais aussi de postures agressives de la Russie et de la Chine, qu'il convient de dissuader et, bien entendu, de la menace terroriste. Or Trump a promis – comme la plupart des candidats avant lui – de réduire l'interventionnisme à la stricte défense des intérêts critiques des Etats-Unis. En outre, il entend développer des relations plus détendues avec Moscou. Dans ce contexte, la justification de cette suprématie militaire devient plus difficile, même si le renforcement de la *Navy* est cohérent avec la posture de confrontation avec Pékin sur laquelle le Président élu semble vouloir engager les Etats-Unis.

Des experts de l'American Enterprise Institute (AEI) avaient relevé cette contradiction en septembre (15), mais d'autres préfèrent se féliciter du projet en considérant que la puissance militaire est la base indispensable de toute stratégie américaine. Ainsi, pour Jim Talent, si Trump engage « *une reconstitution militaire de type Reagan, ce sera la plus importante contribution qu'il puisse faire à la sécurité américaine* » (16).

... fondé sur la suppression des contraintes budgétaires

Selon les calculs de Mark Cancian au Center for Strategic and International Studies (CSIS), en se fondant sur les propositions du candidat, le budget de défense nécessaire serait de 93 Mds\$ au-dessus des plafonds annuels autorisés par le *Budget Control Act* (BCA) (17). Cela représenterait une augmentation de 60 Mds\$ par rapport aux crédits sur la FYDP de l'administration Obama et un retour à la planification budgétaire présentée en 2012. Mackenzie Eaglen, de l'AEI, présente une estimation similaire, entre 55 et 60 Mds\$ de plus que le budget actuel (18).

Pour trouver les ressources nécessaires au financement de ce programme, Donald Trump a évoqué :

- de manière très générale, la réduction du « gaspillage » (notamment en améliorant le recouvrement des impôts) ;
- une réduction de 5% des crédits alloués chaque année à des programmes non « autorisés » par une loi ;
- la diminution du nombre d'employés fédéraux.

(15) Gary J. SCHMITT / James M. CUNNINGHAM, « Clinton and Trump: commanders-in-half », *Real Clear Defense*, 13 sept. 2016.

(16) Jim TALENT, « A conservative vote for Donald Trump », *The American Spectator*, 5 nov. 2016.

(17) Mark CANSIAN, « Trump proffers Pentagon specifics: \$60B more to boost troops, ships », *Breaking Defense*, 8 sept. 2016.

(18) Michael C. BENDER / Colleen McCAIN NELSON, « Donald Trump, Hillary Clinton clash on national security issues », *The Wall Street Journal*, 7 sept. 2016.

Or les gains d'*efficiency* attendus sans effet aggravant sur les capacités sont jugés irréalistes par Cancian. De fait, les efforts déjà accomplis par Robert Gates et Ashton Carter (règles d'acquisition du *Better Buying Power*, réduction du personnel des états-majors, etc.) réduisent considérablement les marges d'économie encore disponibles.

Donald Trump entend en outre obtenir l'abrogation du BCA. Selon son conseiller, Mike Wynne, cela ferait partie de son programme pour les 100 premiers jours de son mandat. Une étude du Committee for a Responsible Federal Budget estime que la suppression des plafonds du BCA coûterait 450 Mds\$ sur 10 ans, que les compensations ne couvriraient qu'au deux tiers, aggravant ainsi la dette de 150 Mds\$ (19).

Il n'est pas certain que les *budget hawks* fassent suffisamment confiance au président Trump pour accepter de renoncer aux plafonds imposés par le BCA, dans la mesure où l'augmentation des dépenses fédérales ne serait pas limitée à la défense. Cette question va se poser au moment de la présentation du prochain budget – qui sera largement préparé par l'administration sortante –, dans la mesure où l'accord trouvé en 2015 pour dépasser temporairement les plafonds arrive à son terme, ce qui imposera une réduction drastique des dépenses pour 2018 (*budget cliff*).

La place du nucléaire

Le durcissement des relations avec la Russie et la Chine ont conduit l'administration Obama à replacer récemment en tête de ses priorités la modernisation des capacités nucléaires. Quelques marqueurs de cette évolution résident dans :

- la classe de sous-marin nucléaire lanceur d'alerte (SNLE) Columbia (programme de remplacement des SNLE Ohio) devenue priorité n°1 de la *Navy* récemment, dont le mécanisme de financement spécifique reste préservé en dépit des critiques ;
- l'accélération du développement du nouveau missile de croisière LRS-O (*Long Range Stand-Off*) devant armer les bombardiers américains, notamment le futur B-21.

Cependant, Donald Trump a déclaré durant sa campagne que les Etats-Unis ont « *des arsenaux nucléaires qui sont dans un état épouvantable. Ils ne savent même pas s'ils fonctionnent* » (20). Les *think tanks* conservateurs se sont effectivement alarmés de la politique nucléaire de l'administration Obama, d'autant plus que la menace leur semble en augmentation. L'Heritage met ainsi en avant (21) :

l'expansion et la modernisation de l'arsenal russe ;

(19) « How much would Trump's new defense plan cost? », *Committee for a Responsible Federal Budget*, 7 sept. 2016.

(20) « Transcript : Donald Trump expounds on his foreign policy views », *op. cit.*

(21) *33 Minutes. Protecting American in the New Missile Age*, Heritage, 2016, disponible sur le site Internet medium.com/@heritage/all-americans-left-right-and-center-want-their-government-to-protect-them-from-foreign-threats-4cf7f4ceaff5#.xqul94ntl.

- les efforts de la Chine pour développer le format de son arsenal et en améliorer la résilience ;
- les progrès nord-coréens en terme de têtes et de missiles, que les chercheurs identifient comme la menace majeure (en terme d'intentions hostiles).

On peut donc avancer que la modernisation planifiée de l'arsenal nucléaire sera maintenue, voire renforcée. L'une des responsables de la défense dans l'équipe de transition, Mira Ricardel a œuvré sur les programmes de *Strategic Missile & Defense Systems* de Boeing. Cela laisse à penser que, complémentaiement aux programmes déjà sécurisés mentionnés plus haut, les plans de modernisation de la nouvelle administration pourraient mettre l'accent sur le nouveau programme d'ICBM (Intercontinental Ballistic Missile) étudié par l'*Air Force* depuis plusieurs années (22).

La défense antimissile

Dans le domaine de la défense antimissile, il est difficile de percevoir dans les discours une réelle réorientation par rapport aux efforts entrepris par l'administration Obama. Cette dernière a poursuivi, sous la houlette de la Missile Defense Agency, la lente constitution d'un système de défense antimissile intégré. Le système, « synchronisé » par l'United States Strategic Command (USSTRATCOM), est désormais tout à fait apte à contrer les frappes balistiques de « *rogue states* » type Corée du Nord et Iran, ce qui reste son objectif premier. Sa modernisation engendre de multiples programmes de R&D, dont le développement d'un *Airborne Laser* de nouvelle génération, monté sur drone pour l'interception des missiles en phase propulsée. Durant la campagne, Alexander Gray a affiché un objectif du même ordre : construire « *un système de défense antibalistique complet mettant l'accent sur les technologies spatiales d'alerte avancée et de poursuite des missiles [...] dirigé directement par l'Air Force Space Command basé au Colorado* » (23). Plus significatif, Mira Ricardel, experte de l'équipe de transition, critique la réduction des ambitions depuis 2008 et le caractère statique et coûteux du dispositif actuel. Elle plaide pour :

- - le déploiement d'un troisième site de *ground-based midcourse defense* (GMD) ;
- - le développement d'alternatives « *for low-cost interceptors and lower cost sensors* » capables d'attirer les investissements des partenaires ;
- - le développement de petits satellites de détection et de *tracking* ;
- - le développement de lasers pour abattre ces vecteurs ;
- - l'extension de la coopération, notamment avec Israël et le Japon (24).

(22) Marcus WEINBERGER, « The Global Business Brief », *Defense One*, 10 nov. 2016.

(23) « Under Trump, US will build ballistic missile defence system: Alexander Gray », *Business Standard*, 31 oct. 2016.

(24) Mira RICARDEL, « America needs a global missile defense plan », *The Hill*, 30 sept. 2015.

Ricardel s'inscrit ainsi dans la ligne des déclarations de la *Navy*, de l'*Army* et plus globalement des partisans de la *Third Offset* sur le manque de rentabilité de la défense antimissile actuelle face à la prolifération des menaces nettement moins coûteuses – un discours qu'il convient cependant de nuancer dans les faits selon Stéphane Delory, expert missile à la Fondation pour la recherche stratégique, FRS). Il s'agirait de développer notamment les capacités d'attaque « *Left-of-Launch* », c'est-à-dire préemptive aux tirs de missiles adverses, en misant sur la guerre informatique notamment. L'experte promeut également l'exploitation des nouvelles constellations spatiales de microsattellites, une problématique centrale de l'évolution de ce secteur, là encore.

Au final, l'élection de Trump place la politique de défense américaine à un niveau d'incertitude rarement atteint, notamment en raison de l'inexpérience totale de Trump en terme non seulement de relations internationales mais plus généralement de politiques publiques. Certains éléments semblent d'ores et déjà se dessiner, telle une confrontation plus affirmée avec la Chine. Les positions connues des conseillers et « *principals* », tels le général Flynn, conseiller à la sécurité nationale, partisan d'un rapprochement avec Moscou et d'une stratégie de lutte plus résolue et globale contre l'islamisme radical (25), ou encore le général Mattis, partisan d'un endiguement strict de l'Iran, achèvent de brouiller les pistes. Cette incertitude est particulièrement marquée en ce qui concerne les questions d'intervention, qui non seulement restent à la discrétion du Président et qui plus est dépendent en réalité des circonstances et des crises qui s'imposent aux Etats-Unis. Le futur de la stratégie capacitaire est tout aussi incertain mais, impliquant plus directement les bureaucraties et le Congrès, il découle du rapport de force entre des facteurs et des courants de pensée mieux identifiés.

(25) Matthias GEBAUER / Holger STARK, « 'We were too dumb », *Der Spiegel Online*, 29 nov. 2015.