

Science exacte ou idéologie ?

De l'usage rhétorique des statistiques de défense

Olivier de France

Directeur de recherche à l'IRIS

« Rien ne va de soi. Rien n'est donné. Tout est construit. »,
Gaston Bachelard¹

« C'est une première depuis 2009. Les dépenses militaires de la planète vont repartir à la hausse cette année, avec une petite progression de 0,6 %, à 1,547 milliards de dollars » (*Les Échos*, 4 février 2014). Début 2014, les manchettes du journal *Le Monde*², du *Daily Telegraph*³, du *Financial Times*⁴ et de *The Economist*⁵ – des publications pourtant au fait de la chose économique – reprenaient cette information de façon similaire. En septembre, le supplément économie du journal *Le Figaro* publiait un billet sur les retombées de l'industrie de défense française surmonté d'un titre sans ambages : « Les ventes d'armes assurent 40 000 emplois en France »⁶. Et le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, d'y enfoncer le clou : « ce sont des industries duales qui, en produisant du maté-

1. Gaston Bachelard, *La Formation de l'esprit scientifique*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1938, p. 16.
2. Nathalie Guibert, « Les budgets de défense nationaux repartent à la hausse », *Le Monde*, 4 février 2014.
3. Ben Farmer, « China and Russia help global defence spending rise for first time in five years », *The Daily Telegraph*, 3 février 2014.
4. Carola Hoyos, « Austerity hits global military spending », *Financial Times*, 15 avril 2013.
5. « Arms and the man », *The Economist*, 15 avril 2014.
6. Alain Barluet, *Le Figaro*, 9 septembre 2014.

riel de très haut niveau, génèrent également de la recherche et de l'innovation dans les domaines civils».

Ces affirmations ont-elles un sens? Un examen, même superficiel, des chiffres de la dépense militaire chinoise montrerait que les évaluations varient, selon les sources, de 112 milliards¹ à 240 milliards de dollars² : une marge d'erreur qui s'établit donc à 128 milliards de dollars. Quelle signification dès lors cela peut-il bien avoir d'affirmer que les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 9 milliards de dollars pendant l'année 2013³? Les assertions du *Figaro* sur l'industrie de défense française prêtent le flanc à une critique méthodologique similaire. Comme l'indique une note en bas de page du rapport sur lequel l'article se fonde⁴, ce chiffre repose sur une série d'entretiens avec les acteurs de l'industrie de défense nationale. Sans préjuger de la teneur de ces échanges, l'intérêt qu'ont les industriels français à minorer le nombre d'emplois créés par l'industrie de défense ne paraît pas évident, dans un contexte où l'État reste son principal pourvoyeur. Mais les interrogations que soulèvent ces deux chiffres du point de vue scientifique n'empêchent pas, on le voit, leur utilisation à des fins rhétoriques.

Est-ce à dire qu'à une époque où le maniement public de ces chiffres charrie des enjeux non négligeables du point de vue économique et industriel, il soit vain de vouloir utiliser les données disponibles en matière d'armement ou de dépense

L'usage idéologique des chiffres de dépense militaire est parfois inversement proportionnel à leur robustesse méthodologique

militaire? Cela n'est pas le cas non plus. Certes, l'usage idéologique des chiffres de dépense militaire est parfois inversement proportionnel à leur robustesse méthodologique. Mais il serait aisé de montrer que les estimations touchant, par exemple,

aux budgets européens témoignent d'une certaine robustesse : quoiqu'elles reposent toutes sur un biais méthodologique avéré, au moins celui-ci est-il stable au fil du temps. Par conséquent, les sources utilisées pour l'Europe n'empêchent pas de dégager des tendances fermes, à défaut d'être fines⁵.

Aussi les statistiques ne deviennent-elles fausses que lorsque s'efface le socle méthodologique sur lequel elles reposent. L'erreur survient lorsque l'on tente d'ériger en absolu des données qui sont par nature relatives, c'est-à-dire qu'elles dépendent de conventions de calcul et d'outils de mesure qui sont construits. Les

1. IISS, *The Military Balance 2013*, Oxford, Routledge, 2013.
2. U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington (plusieurs années).
3. De 1 538 à 1 547 milliards de dollars constants, base 2014.
4. Ministère de la Défense, CIDEF et McKinsey & Company, *Les exportations françaises d'armement : 40 000 emplois dans nos régions*, Paris, ministère de la Défense, septembre 2014, pp. 9-12.
5. Si l'erreur inhérente aux instruments de mesure reste identique au fil du temps, il ne s'agit que d'une question d'étalonnage – ce que la science expérimentale appelle « l'erreur sur la mesure ». Rigoureusement parlant, cette erreur devrait toujours accompagner le résultat de la mesure.

affirmations médiatiques assénées ci-dessus de manière péremptoire montrent bien que les statistiques de défense sont dénuées de sens, sans la conscience de ce qu'elles tentent de montrer.

Pour une cartographie comparée des dépenses militaires

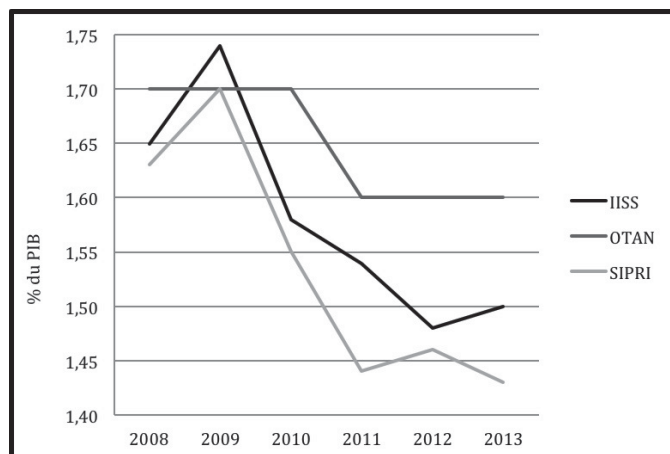
Érosion des budgets occidentaux depuis la crise

Un examen nourri des différentes sources disponibles tend à mettre en lumière la cohérence des chiffres de dépenses de défense en Europe depuis la crise. L'ensemble des sources (voir figure 1) confirment la baisse des dépenses de défense depuis 2010 pour l'ensemble composé par les pays européens de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il en est de même pour ceux qui composent l'Union européenne (UE). Le volume de la baisse est ensuite plus ou moins important selon les indicateurs¹. Les estimations divergent en effet selon que l'on se rapporte aux chiffres de l'OTAN², de l'Agence européenne de défense (AED)³, de l'International Institute for Strategic Studies (IISS)⁴, de Jane's⁵ ou du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)⁶. Cependant, la base de données consolidée de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EUISS)⁷ permet de comparer les principales estimations (AED, OTAN, IISS et SIPRI) en utilisant une même base monétaire et méthodologique (euros, taux de variation, taux d'inflation notamment)⁸.

La multiplicité et la disparité des indicateurs n'empêchent donc pas de dégager certaines tendances manifestes. Malgré les perspectives fiscales défavorables et les accusations de déclassement stratégique des trois plus grands pays d'Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni), les indicateurs concordent plutôt pour y relativiser le déclin des budgets militaires. Les dépenses de défense y résistent depuis le début de la crise, de même qu'en Europe centrale, avec de légères baisses en fonction du mode de calcul⁹. La chute des budgets dans le Sud et dans l'Ouest de l'Europe est beaucoup plus prononcée, notamment chez les pays qui ont souffert de la crise – à l'exception de la Grèce –, avec des baisses qui vont jusqu'à 20 % en Bulgarie et en Espagne.

1. Voir figure 1 notamment.
2. OTAN, *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 2014.
3. « EDA Defence Data Portal », 2014.
4. IISS, *The Military Balance*, *op. cit.*; et IRIS, *L'Année stratégique*, de 1989 à 2014.
5. IHS, « Jane's Defence Budgets », 2014.
6. SIPRI, « SIPRI Military Expenditure Database », 2014.
7. Olivier de France et Clodagh Quain, « EUISS Defence Spending Database », *Yearbook of European Security*, Paris, EUISS, p. 100.
8. *Ibid.*, p. 99
9. *Ibid.*, p. 95.

Figure 1 : Dépenses militaires, Europe (OTAN)

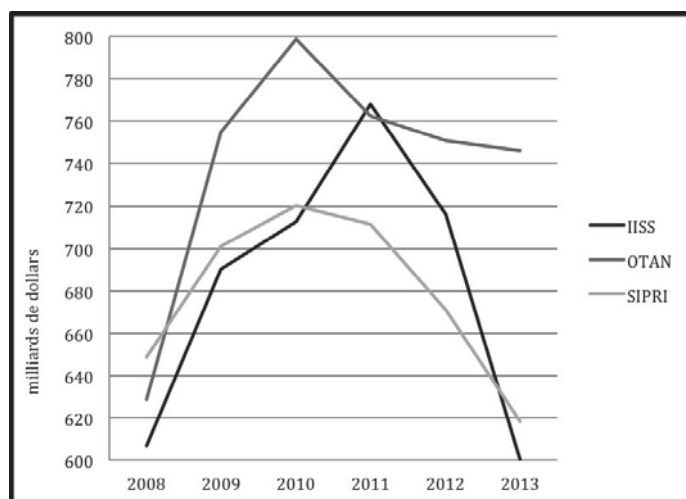


Les ruptures stratégiques récentes en périphérie de l'Union peuvent contribuer à contenir quelque peu la décroissance générale des budgets européens, alors que la crise ukrainienne dessine une géopolitique plutôt prévisible de réaction à la politique de puissance russe. Elle agit comme un révélateur des divergences qui touchent encore la perception qu'ont les pays européens de leur environnement régional. Des pays comme la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la République tchèque et la Suède, en plus de la Pologne, ont déclaré vouloir augmenter leurs dépenses de défense – quoiqu'il faille attendre de voir si cela se traduit dans les budgets exécutés. De plus, il se trouve que ce sont aussi les pays qui ont le plus réduits leurs budgets au cours des années précédentes (République tchèque, Pologne et États Baltes). Plus généralement, au récent sommet de Newport, les pays de l'OTAN ont renouvelé leur engagement de faire l'effort de consacrer 2% de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense. Un rapide calcul montrerait que si l'Allemagne se pliait aux déclarations qu'elle y a signés, elle serait redevable à sa défense de 20 milliards d'euros de plus par an. En dépit de l'état de délabrement de ses équipements hors d'Afghanistan, cela n'arrivera pas. Plus globalement, il est difficile de concevoir une hausse coordonnée et soutenue des budgets de défense en Europe autrement que comme un vœu pieu, particulièrement tant que la crise subsiste.

Aux États-Unis, les indicateurs s'accordent à partir de 2011. Ils font apparaître une baisse avérée du budget de la défense, plus ou moins rapide selon les sources (voir figure 2). Les tentatives du président Barack Obama pour réduire le budget du département à la Défense et l'influence très importante que le Pentagone exerce encore sur la politique étrangère américaine semblent cependant se heurter à la réalité du contexte international et du renouvellement des engagements américains qu'elle occasionne. L'évolution des budgets de défense

américains dans les années à venir dépendra en partie de l'évolution des crises en Irak, en Syrie et en Ukraine.

Figure 2 : Dépenses militaires, États-Unis (volume en dollars constants)



Croissance en contrepoint des budgets mondiaux

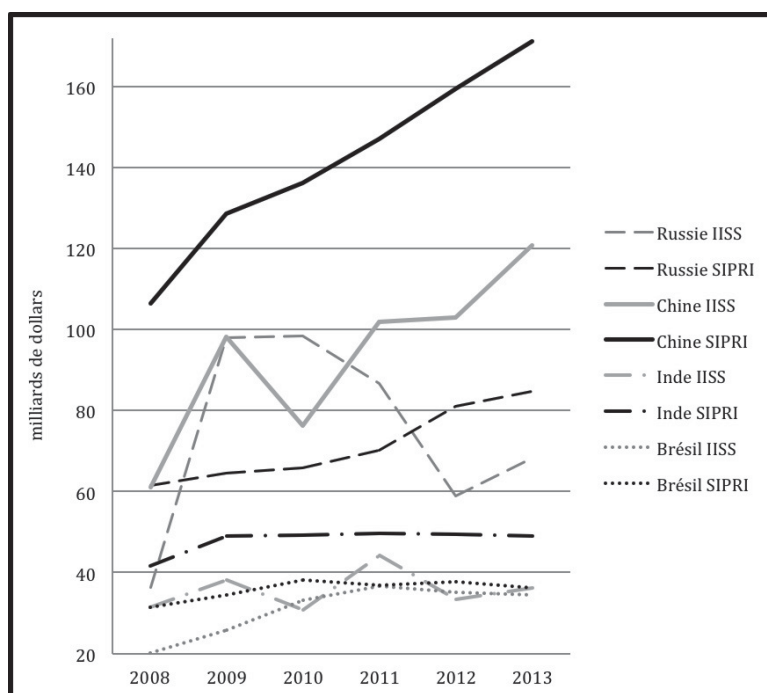
Toutes sources comprises, l'on constate que la hausse combinée des dépenses en Asie et au Moyen-Orient semble plus importante que la baisse combinée en Occident¹. De ce fait, il est vraisemblable que les dépenses militaires aient, en effet, globalement augmenté en 2013. Bien qu'il soit difficile de quantifier exactement le volume de cette hausse, cela confirme que la migration du centre de gravité économique de l'Ouest vers l'Est, qui s'accélère depuis la crise, se répercute dans le domaine militaire.

Cette analyse se fonde sur une comparaison qui met au regard les principales sources statistiques disponibles pour la Russie, la Chine, l'Inde et le Brésil – comme la base de données de l'EUISS le fait pour les pays européens. Cette comparaison² permet de confronter ces estimations, consolidées selon les mêmes critères (monnaie, taux de change, taux d'inflation) aux dépenses militaires des États-Unis et des pays européens de l'OTAN, depuis la fin de la guerre froide. Ainsi la figure 3 confirme que malgré les divergences certaines entre les sources, les dépenses militaires des BRIC ont augmenté depuis le début de la crise financière, parfois légèrement (Inde, Brésil), parfois de façon significative (Chine, Russie).

1. *Ibid.*, p. 96

2. Voir annexe.

Figure 3 : Dépenses militaires, BRIC (volume en dollars constants)



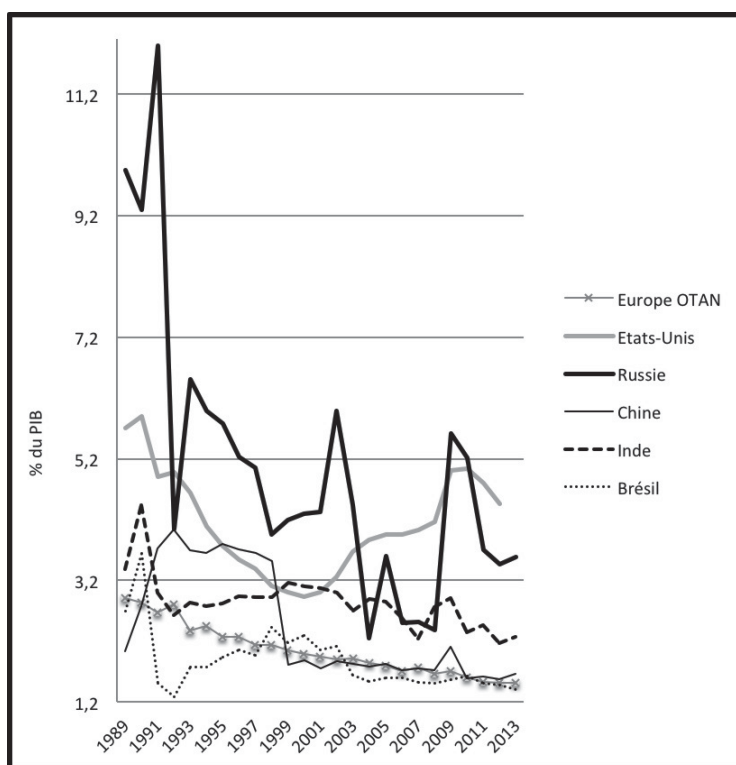
L'empreinte militaire occidentale en question

Un panorama général des dépenses de défense depuis la fin de la guerre froide se révélerait également pour le moins instructif. La figure 4 présente un indicateur consolidé, qui fait la synthèse des sources disponibles pour les États-Unis, les pays européens de l'OTAN, la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil. Cet indicateur est méthodologiquement problématique, mais dessine quelques tendances marquantes et parfois contre-intuitives. Les dépenses de défense de la Chine diminueraient régulièrement au regard du PIB à partir de 1998. Dans le même temps, les dépenses américaines doubleraient au regard du PIB des États-Unis. Cet indicateur fait apparaître que les dépenses des pays européens membres de l'OTAN se sont réduites de moitié depuis la fin de la guerre froide – ce sur quoi l'ensemble des sources s'accordent.

Il serait intéressant d'examiner du point de vue historique la notion d'empreinte militaire, mise au regard du prélèvement par l'État de l'impôt. On connaît, par exemple, la fiscalité de l'Empire romain d'Orient et d'Occident – on sait qu'au V^e siècle après J.-C., les revenus de la cour d'Orient étaient de 270 000 livres d'or, dont 45 000 destinés à l'armée. L'empreinte militaire de Constantinople, confrontée à la menace des Perses et des Huns, peut donc être

quantifiée du point de vue budgétaire à environ 17 % des rentrées fiscales¹ – ratio qui ne méconterait pas l'OTAN aujourd'hui, et équivaldrait pour la France à dépenser 8 % de son PIB. Est-il possible que l'empreinte militaire européenne soit la plus basse sur le continent depuis la Révolution française et l'avènement des États-nations ? Un examen de ce ratio au fil des siècles montrerait peut-être, en effet, que l'Europe a atteint dans ce domaine un plus bas historique.

Figure 4 : Dépenses militaires consolidées (indicateur consolidé)



Écueils méthodologiques

Il suffit cependant de consulter les graphiques ci-avant pour se persuader des lacunes qui minent ces estimations budgétaires. La figure 3 met en évidence de manière éclairante les différences d'appréciations des budgets de défense chinois et russe. Les estimations du budget chinois vont *du simple au double en volume*, quoique les *trajectoires soient comparables*. Les estimations du budget russe sont *comparables en volume*, mais *divergentes du point de vue des trajectoires*. On touche

1. Et non du PIB.

là du doigt les limites de la consolidation méthodologique qu'opère la figure 4 et qui n'épargnent en rien les estimations des budgets américains et européens. Quelle prise ces statistiques ont-elles sur les dépenses de défense réelles ?

Des carences ponctuelles

Pour des raisons méthodologiques ou historiques, les séries de données sont d'abord parfois tout simplement incomplètes. C'est le cas pour l'estimation du budget de défense brésilien de 1989¹, miné par l'hyperinflation. C'est aussi celui du budget russe entre 1989 et 1994, 1996 et 2000, et 2005 et 2013, du fait des contingences des accords d'échange de données entre l'Alliance atlantique et le Kremlin.

Tantôt les données sont indisponibles par manque de transparence, comme en Arabie saoudite et chez la plupart des pays du Golfe. Tantôt elles pèchent par manque de fiabilité, comme c'est le cas pour la Chine et de la Russie. Au contraire, elles deviennent parfois opaques par excès de transparence, pour ainsi dire. Les estimations du budget américain peuvent varier de 40 milliards de dollars en fonction de la source utilisée au sein du Pentagone. Cela s'explique par la taille du système, la complexité du dispositif et le nombre d'informations disponibles – et cela explique *in fine* pourquoi le Pentagone n'a jamais pu être soumis à un audit officiel exhaustif. Cela s'explique, enfin, par les marges de manœuvres que cette incertitude offre aux autorités du Pentagone. Elle leur permet d'adapter les estimations statistiques au discours qu'elles souhaitent tenir : il est naturellement plus facile d'arguer d'une augmentation des budgets dans un contexte d'opacité statistique.

Des lacunes structurelles

Les statistiques de dépenses de défense présentent également des lacunes structurelles parfois sérieuses. Ces difficultés sont souvent liées aux méthodologies et aux conventions de calcul des différents indicateurs et par conséquent ne sont pas résorbables. Selon la source, les chiffres intégreront (OTAN, SIPRI) ou non (IISS, AED) les retraites militaires, et de façon différente. Ils prendront ou non en compte le taux d'inflation, le taux de change, les reports de charge et les recettes exceptionnelles.

Chaque indicateur est bâti à partir de caractéristiques propres

Ils sont parfois susceptibles de prendre en compte ces variables selon des calculs différents : par exemple, l'année de base pour le taux d'inflation ou le taux de change sont susceptibles de diverger, et le taux de change pourra être calculé par an ou par séries d'années. Les données sont également recueillies à partir de sources ouvertes ou non publiques, primaires ou secondaires.

Chaque indicateur est donc bâti à partir de caractéristiques propres, et l'on

1. Voir annexe.

compare souvent de ce fait des pommes et des poires. L'utilisation et le mode d'agrégation d'indicateurs fondamentaux tels les taux d'inflation, l'indice des prix à la consommation, la parité de pouvoir d'achat (PPA) et les taux de change est également sujet à controverse. Par exemple, l'estimation du budget chinois à 240 milliards de dollars a été ajustée au pouvoir d'achat chinois. En effet, l'équipement et la protection d'un soldat chinois, la solde, le soutien ou la maintenance ont un coût différent selon que l'on se situe aux États-Unis ou en Chine, avec des pouvoirs d'achat hétérogènes. Par conséquent, même pour un budget similaire donné, les États-Unis et la Chine seraient en mesure de projeter des capacités et une puissance différentes. L'examen de ratios – fonctions par exemple du PIB ou de la PPA – au fil du temps est donc mieux à même de capturer les différences, mais il convient d'explicitier là aussi les conventions de calcul sur lesquelles ils se fondent.

La question du périmètre

La comparaison des budgets militaires entre pays au cours du temps est donc un exercice pour le moins délicat. Établir des comparaisons dans le temps pour un même pays, à partir d'une méthodologie identique dotée de critères stables, devrait pouvoir se faire plus aisément. En réalité cela n'est pas nécessairement le cas. Tout d'abord, des questions cruciales de périmètre se posent. Dans quelle mesure un pays doit-il inclure dans les dépenses de la « fonction défense » les investissements industriels et le coût de sa police ? Le coût des prestations sociales, des démobilisations ou de la destruction d'armements, l'aide militaire à certains pays sont parfois, mais pas toujours, pris en considération. Si les contours des budgets de défense peuvent ainsi fluctuer considérablement d'un pays à l'autre, ils peuvent aussi changer au sein d'un même pays. Comme le fait apparaître la base de données en annexe, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'exclusion des dépenses de gendarmerie pour la France en 2009 ont eu des répercussions statistiques significatives sur le budget de défense nominal français. De même, la prise en compte ou non des dépenses liées aux *Carabinieri* italiens dans le budget de défense national fait varier celui-ci d'environ 14 %. La notion de dépense militaire peut donc varier avec le temps et à l'intérieur d'un pays donné, et ainsi occasionner des variations statistiques conséquentes.

Enfin, les chiffres pour une année donnée, voire la méthodologie des indicateurs elle-même sont susceptibles de varier au fil du temps. Par exemple, les estimations IISS 2013 et 2014 des dépenses militaires européennes de 2010 présentent une différence assez marquée (1,63 % contre 1,58 % du PIB), due à la consolidation des chiffres. De même, le SIPRI se livre à un certain nombre de rétrocalculs pour adapter au mieux ses chiffres aux modifications des conventions de calcul des budgets nationaux et aux données les plus récentes.

Pour se prémunir de ces incohérences, il paraîtrait logique de se tourner vers les chiffres qui sont arrêtés par les gouvernements eux-mêmes.

Malheureusement, les décomptes officiels souffrent de faiblesses identiques : méthodologies variables d'un pays à l'autre, et parfois à l'intérieur d'un pays lui-même. Peu de gens ont une connaissance suffisamment poussée des processus budgétaires pour pouvoir arrêter un chiffre définitif, même au sein des administrations nationales.

La question la plus épineuse a trait à la différence entre le projet de budget de défense, le budget voté et le budget exécuté. Alors que les notions de budget militaire et de dépense militaire sont utilisées de manière interchangeable, elles sont ordinairement hétérogènes. Pour le budget français se pose la question du fonds interministériel utilisé pour financer les opérations extérieures de l'armée française, et celle du calcul des reports de charge¹ d'année en année.

Donner de la transparence à des statistiques dans un domaine aussi sensible et aussi politique que celui de la défense n'est tout simplement pas dans l'intérêt des États

Plus généralement, les experts débattent de savoir si une loi de programmation militaire a déjà par le passé été respectée en France. La disparité se creuse, en effet, entre les « bleus budgétaires » en amont et les « bordeaux budgétaires » en aval, appelés « rapport de performance » : les budgets de défense prévisionnels

sont un sujet très politisé, alors que les lois de règlements, qui interviennent à N+1, passent inaperçus. À l'inverse, selon certaines sources, près de 4 milliards d'euros n'ont pas été dépensés dans le budget militaire allemand au cours des six années passées².

Tout cela contribue à alimenter une certaine confusion qu'il n'est pas forcément dans l'intérêt des autorités politiques de dissiper, puisqu'elle leur permet de mobiliser les données dans un sens ou dans l'autre. C'est cette confusion qui permet de justifier à la fois de dépenses de défense plus importantes qu'elles ne le sont auprès de l'OTAN, par exemple, et moins importantes qu'elles ne le sont auprès d'opinions publiques nationales soucieuses des deniers publics.

La preuve la plus claire du poids politique et idéologique que portent les statistiques de défense est peut-être une preuve en creux. Il est étonnant, au vu des incohérences explicitées ci-avant, que les pays européens ne disposent d'aucun mode commun de calcul de leurs budgets militaires autre que la méthodologie américaine. L'AED en est donc réduite à comparer des données hétérogènes. La Commission européenne pourrait facilement mettre en avant des règles relativement claires qui permettraient aux États membres de comparer des chiffres à périmètre et à méthode constants. Le fait qu'elle ne le fasse pas montre à lui seul qu'il existe un blocage, et que celui-ci se situe au niveau des capitales. Donner de la transparence à des statistiques dans un domaine aussi

1. Environ 2 milliards d'euros cette année.

2. Frédéric Lemaître, « L'Allemagne prend conscience de l'état de sous-équipement de son armée », *Le Monde*, 2 octobre 2014.

sensible et aussi politique que celui de la défense n'est tout simplement pas dans l'intérêt des États. Ils en sont réduits de ce fait à comparer des objets hétérogènes.

Aussi est-il de bon conseil de considérer les chiffres avec un certain recul, d'une part, et d'examiner de plus près les méthodologies employées, d'autre part. L'essentiel reste de ne pas prendre ces statistiques comme argent comptant, mais d'explicitier leurs conditions de production, et d'identifier les ressorts idéologiques qui président à leur utilisation. En règle générale, plus un argument est relatif et prête le flanc à la critique, plus l'on cherche à l'ériger en absolu. Il serait intéressant, de ce point de vue, d'examiner de façon transversale l'éventail entier des statistiques utilisées dans le domaine de la défense : nul doute qu'une taxinomie des dépenses d'armement – une sous-partie du budget de défense –, des volumes d'exportations ou production mettrait en évidence quelques écueils méthodologiques comparables.

La mesure de la puissance

Les statistiques de défense sont donc des instruments parfois robustes, souvent peu fiables, occasionnellement entièrement erronés et régulièrement mal utilisés pour évaluer l'évolution des budgets militaires mondiaux. Mais si les chiffres étaient parfaitement fiables, constitueraient-ils pour autant une grille de lecture pertinente pour évaluer la puissance militaire que les États peuvent effectivement déployer ? Il est permis d'en douter.

«*How to spend it*», ou comment dépenser

L'écueil majeur auquel se heurtent aujourd'hui les puissances militaires européennes est capacitaire, non budgétaire. Le niveau des dépenses est, en effet, loin d'être le nœud du problème : rappelons que l'Europe, toute déclinante qu'elle soit, dépense encore davantage que la Russie et la Chine réunies en matière de défense – bien qu'environ 90 % de ses capacités militaires soient inutilisables dans un conflit moderne hors de ses frontières. Le seuil des 2 % du PIB édicté par l'OTAN n'est pas un indicateur inutile, mais il a un rôle avant tout politique – il ne mesure en rien la puissance effective projetée ou projetable par les États. L'augmentation des budgets n'est d'ailleurs pas la garantie d'une plus grande efficacité opérationnelle, au contraire : elle peut être nuisible dès lors qu'elle poursuit des logiques industrielles nationales à court terme, au détriment d'objectifs stratégiques de long terme¹.

À l'heure où, de façon parfaitement irréaliste, les pays européens se sont une nouvelle fois engagés à tenter de respecter le critère budgétaire de 2 % formulé par

1. Voir Olivier de France, « Defence budgets: Europe's Maginot moment ? », *EUISS Brief*, n° 7, 7 mars 2014, p. 3

l'Alliance, c'est à la répartition de ces dépenses qu'il conviendrait de réfléchir. Cela nécessiterait de forger une méthodologie plus fine.

Plutôt que de s'arrêter aux critères étroits et parfois rigidifiants des volumes de dépense et du pourcentage de PIB, il est d'autres questions qu'une telle méthode pourrait utilement poser : quelles capacités les budgets militaires nationaux permettent-ils effectivement de déployer, dans quel contexte, sur quel théâtre d'opération, et avec qui ? Cette question se subdivise ainsi : quelles sont les ressources budgétaires effectivement mobilisables ? Quelles ressources militaires ces ressources budgétaires mobilisables permettent-elles d'acheter (équipement, maintenance, heures d'entraînement, etc.) ? Quelles capacités militaires ces ressources militaires permettent-elles de mettre en œuvre, et quelles missions permettent-elles d'accomplir ? Enfin, quelle puissance militaire et quels buts politiques ces capacités militaires permettent-elle d'accomplir dans un contexte stratégique déterminé par les menaces qui s'y font jour, les déterminants géographiques dont il dépend, et les alliances qu'il rend possible ?

Les estimations de sources diverses parues ces dernières semaines en Allemagne (état-major des armées), en France (Cour des comptes), en Italie (*Analisi Difesa*) et au Royaume-Uni (Royal United Services Institute) montrent que moins de la moitié des avions et des hélicoptères de transport et de combat sont opérationnels – et que les chars, sous-marins et bâtiments amphibies suivent le même chemin. L'Italie discute aujourd'hui de la réduction à 45 unités de ses acquisitions de chasseurs F-35, ce qui pose naturellement la question de savoir à quel objectif militaire ils pourront bien servir.

Nous sommes donc en passe d'atteindre, en Europe, un point d'inflexion à partir duquel ces équipements, comme autant de capacités Potemkine, ne remplissent aucun objectif militaire autre qu'ornemental. Lorsque ce moment Maginot¹ est atteint, il devient plus difficile et plus onéreux de faire machine arrière, tant la culture stratégique nécessaire à l'utilisation de capacités de haute technologie est difficile à acquérir, et tant la régénération du tissu industriel sous-jacent est longue. La question de la répartition des dépenses et du partage des responsabilités à l'échelle européenne n'en devient que plus cruciale.

Les dividendes de la stratégie : pourquoi dépenser ?

Mieux répartir les dépenses de défense implique donc de savoir comment les utiliser, mais aussi à quoi l'on entend les faire servir. Cela convoque une série de questions supplémentaires, qui serviraient aussi à forger une grille de lecture plus fine de la puissance militaire que les États peuvent effectivement déployer. En premier lieu, telle nouvelle orientation budgétaire a-t-elle été prise en fonction d'une nouvelle orientation stratégique ? Si oui, laquelle, et cette nouvelle orientation stratégique répond-elle à une modification du contexte

1. *Ibid.*, p. 4.

stratégique, particulièrement des risques et des menaces qu'il présente ? Si non, quels autres paramètres sont entrés en ligne de compte ? Quel est le poids des intérêts industriels, des bassins d'emploi, des difficultés légales et de l'inertie structurelle des administrations ? Ces questions dessinent un ensemble de facteurs qui viennent peser sur l'allocation des ressources budgétaires.

Ensuite : cette nouvelle orientation budgétaire a-t-elle fait l'objet d'une coordination en amont avec les partenaires naturels de l'État en question ? Si oui, dans quel cadre : bilatéral, régional, atlantique ou européen ? À défaut, a-t-elle fait l'objet d'une consultation ou d'un partage d'informations ? Si non, pourquoi ? Quels sont les verrous et les facteurs bloquants ? Au contraire, quels sont les leviers ?

Inversement, une modification significative du contexte stratégique a-t-elle eu lieu sans que soit modifiée en retour la posture stratégique et budgétaire d'un pays ? Si oui, pourquoi ? Quels sont les facteurs de cette absence de décision ? Quel est le coût de cette absence de décision ? L'allocation des ressources budgétaires est-elle plus efficace lorsqu'elle est effectuée de manière pragmatique, *ad hoc*, et sans stratégie à long terme ? Ou est-elle plus efficace si elle s'inscrit dans une orientation stratégique de long terme ? Dans quels cas l'une de ces approches a-t-elle été privilégiée à l'autre, et dans quel cas a-t-elle été plus efficace ?

Le cas des porte-avions et de la capacité de patrouille maritime de longue portée au Royaume-Uni, des blindées lourds au Pays-Bas, des sous-marins au Danemark, des F16 en Belgique et des F35 en Italie : on pourrait apprendre de tous ces exemples si on les passait au tamis des questions ci-avant. Mais il faut le vouloir. Plus l'on tardera à poser des questions au plus haut niveau – politique et non opérationnel –, plus le prix à payer pour y répondre sera élevé.

Il est irréaliste encore aujourd'hui de penser qu'une telle grille de lecture pourrait permettre aux pays européens de partager leur capacités létales, d'intégrer à leurs outils militaires un degré de spécialisation ou d'harmoniser leurs calendriers en matière industrielle. Mais une meilleure veille, une plus grande prise en compte des calendriers respectifs et un échange d'informations plus important paraissent possibles. L'on ne se risquera pas à rappeler qu'il est une personne fraîchement nommée à Bruxelles qui pourrait précisément mettre en place de tels mécanismes. Federica Mogherini, qui vient d'être désignée diplomate en chef de l'UE, aura-t-elle le courage de forcer les États membres à arrêter de mettre en danger leurs propres intérêts ? On peut l'espérer, mais elle part de loin.



**Mieux répartir les dépenses de
défense implique de savoir comment
les utiliser, mais aussi à quoi l'on
entend les faire servir**

Les données de défense ne sont pas données. Elles sont rarement tout à fait fiables, et parfois tout à fait inexactes. Elles sont parfois robustes, notamment pour ce qui concerne les pays européens, mais toujours construites. Leur utilisation est forcément erronée dès lors qu'elle ne prend pas en compte ce que ces statistiques tentent de montrer. Prendre les statistiques de défense pour argent comptant, alors qu'elles sont si souvent au cœur de sérieux enjeux économiques, industriels et politiques, c'est déjà les utiliser à mauvais escient.

Prendre les statistiques de défense pour argent comptant, c'est déjà les utiliser à mauvais escient

Mais au fond, la mesure des niveaux de dépense n'est qu'une partie très étreiquée du problème. Même si les statistiques de défense étaient parfaitement fiables, la véritable question demeure celle du lien entre *input* et *output* – à savoir la mesure

de la puissance que ces ressources et moyens permettent aux pays de déployer. La deuxième question cruciale est de savoir à quelle fin ces capacités doivent être déployées. Tant qu'en Europe ces deux questions ne seront pas posées de concert au niveau politique, celle du niveau des budgets restera somme toute relativement périphérique.

Un incident a récemment fait grand bruit en Suisse, qui serait cocasse n'était son caractère insidieusement annonciateur. Alors qu'un avion de ligne éthiopien avait été détourné par son copilote et était entré sans permission dans son espace aérien, Berne avait dû solliciter les Mirages français pour assurer la protection de sa souveraineté nationale. L'incursion s'était produite à 5 h 30, en dehors des heures de bureau de l'armée de l'air suisse. Alors que la plupart des observateurs semblent aujourd'hui s'accorder à prédire à l'Europe un destin suisse – dénué des moyens, des ambitions et de la volonté de peser sur le monde –, quel affable partenaire extérieur viendrait protéger un espace dont les États-Unis tentent à toute force de se dessaisir ? ■

Tentative de comparaison des dépenses militaires depuis la fin de la guerre froide

Olivier de France et Bénédicte Ara

(i) [IISS] : Données en millions de dollars constants de l'année fiscale.
(ii) [OTAN] : Données en millions de dollars constants (conversion IRIS en dollars constants sur la base de l'index d'inflation de la Banque mondiale de chaque année fiscale pour chaque pays). Les chiffres représentent des budgets exécutés ou à exécuter au cours de l'année fiscale, basés sur l'acceptation des dépenses militaires de l'OTAN, qui diffère des acceptations nationales. Europe (OTAN) correspond aux États européens membres de l'OTAN lors de l'année étudiée, donc à périmètre variable. De 1989 à 2001 : Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Allemagne, Royaume-Uni, Turquie. De 2002 à 2003 : pays précédemment cités ainsi que République tchèque, Pologne, Hongrie. De 2004 à 2007 : pays précédemment cités ainsi que Bulgarie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie. De 2008 à 2013 : pays précédemment cités ainsi qu'Albanie et Croatie.
(iii) [SIPRI] : Données en millions de dollars constants, prix et taux de change base 2011.
(-) : Données indisponibles.

Pays	Europe (OTAN)					
	IISS (i)		OTAN (ii)		SIPRI (iii)	
Année	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB
1989	132030	2,69	164067	3,1	311243	2,95
1990	160000	2,57	194983	3,0	315172	2,95
1991	163696	2,49	199320	2,9	310974	2,61
1992	166996	2,93	204943	2,7	300130	2,8
1993	151899	2,11	180261	2,6	289836	2,42
1994	153573	2,15	180174	2,4	293016	2,81
1995	163865	2,42	191766	2,3	271136	2,08
1996	161502	2,36	192850	2,3	272343	2,15
1997	148955	2,08	177437	2,2	270712	2,15
1998	145260	2,07	179261	2,2	273070	2,15
1999	135213	2,07	183606	2,1	280019	1,99
2000	131808	2,01	169525	2,1	281233	1,85
2001	116026	1,96	-	2,0	280490	1,88
2002	183004	1,93	180165	2,0	288422	1,76
2003	210933	1,90	204240	2,0	290588	1,82
2004	234006	1,87	244966	1,9	291872	1,76
2005	246307	1,80	256140	1,9	288544	1,71
2006	253065	1,74	268721	1,8	289461	1,59
2007	292125	1,73	295549	1,7	292045	1,88
2008	305379	1,65	327317	1,7	300163	1,63
2009	280796	1,74	284969	1,7	310278	1,7
2010	293160	1,58	279338	1,7	299513	1,55
2011	304020	1,54	291010	1,6	290096	1,44
2012	282720	1,48	270829	1,6	283930	1,46
2013	258019	1,50	273485	1,6	276731	1,43

Pays	États-Unis					
	IISS (i)		OTAN (ii)		SIPRI (iii)	
Sources						
Année	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB
1989	294900	5,70	282081	5,9	551839	5,50
1990	289760	6,60	276211	5,7	527174	5,30
1991	287450	5,00	237439	5,0	463013	4,70
1992	286890	4,80	249759	5,3	489226	4,80
1993	292400	4,58	295374	4,8	463504	4,50
1994	278800	4,13	213510	4,0	435274	4,10
1995	266000	3,69	285620	3,8	411675	3,80
1996	265200	3,48	235779	3,6	389287	3,50
1997	270500	3,33	233259	3,5	387258	3,30
1998	270200	3,17	225367	3,1	378533	3,10
1999	275500	2,99	264006	3,0	379466	3,00
2000	275500	2,78	279339	3,0	394155	3,00
2001	308500	3,02	278945	3,0	397334	3,00
2002	348500	3,35	311172	3,0	446142	3,40
2003	404900	3,71	424649	3,6	507781	3,70
2004	455000	3,88	477128	3,8	553441	3,90
2005	495000	3,96	520417	3,9	579831	4,00
2006	535000	4,05	544703	3,9	588837	3,90
2007	571000	4,16	572834	3,9	604292	4,00
2008	607000	4,18	628747	4,0	649003	4,30
2009	690300	5,00	754739	5,2	701048	4,80
2010	712800	4,88	798719	5,4	720282	4,80
2011	768200	5,08	762577	4,6	711338	4,70
2012	716300	4,57	750800	4,4	671097	4,40
2013	600400	3,70	745887	4,3	618681	3,80

Pays	Russie					
	IISS (i)		OTAN (ii)		SIPRI (iii)	
Année	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB
1989	119440	5,67	-	-	344074	14,20
1990	128790	6,30	-	-	291082	12,30
1991	133700	12,00	-	-	-	-
1992	39680	3,30	-	-	62300	4,80
1993	76600	6,60	-	-	54400	4,50
1994	79000	7,05	-	-	51400	4,90
1995	82000	7,45	169837	3,1	38800	4,10
1996	71000	6,45	-	-	32000	4,00
1997	64000	5,81	-	-	34900	4,30
1998	55000	5,00	-	-	20800	2,90
1999	56000	5,09	-	-	23100	3,30
2000	60000	5,00	55968	2,8	31100	3,60
2001	75000	4,83	57608	2,7	33700	3,80
2002	84000	7,85	63349	3,0	37300	4,10
2003	65200	4,97	74358	3,3	39100	3,90
2004	14100	1,00	18547	2,9	40870	3,50
2005	18900	-	-	-	46446	3,60
2006	24900	1,49	-	-	51404	3,50
2007	32990	1,64	-	-	55954	3,40
2008	36350	1,48	-	-	61484	3,30
2009	97900	7,14	-	-	64504	4,10
2010	98500	6,61	-	-	65805	3,80
2011	86700	-	-	-	70238	3,70
2012	58800	3,01	-	-	80995	3,90
2013	68200	3,08	-	-	84864	4,10

Pays	Chine			
	IISS (i)		SIPRI (iii)	
Sources				
Année	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB
1989	6 670	1,58	18 336	2,50
1990	11 300	3,05	19 820	2,50
1991	18 790	5,06	20 833	2,40
1992	24 300	5,57	25 317	2,50
1993	27 400	5,39	23 454	2,00
1994	28 500	5,59	22 432	1,70
1995	33 000	5,89	23 059	1,70
1996	35 400	5,74	25 424	1,70
1997	36 600	5,72	26 335	1,60
1998	37 500	5,33	29 901	1,70
1999	12 600	1,72	34 454	1,90
2000	14 500	1,87	37 040	1,90
2001	17 000	1,41	45 422	2,10
2002	20 000	1,53	52 832	2,20
2003	22 400	1,56	57 390	2,10
2004	25 000	1,48	63 570	2,10
2005	29 500	1,56	71 493	2,10
2006	35 300	1,34	83 928	2,10
2007	46 700	1,39	96 782	2,10
2008	61 100	1,44	106 640	2,00
2009	98 360	2,02	128 734	2,20
2010	76 400	1,08	136 239	2,10
2011	102 000	1,23	147 228	2,00
2012	103 000	1,14	159 620	2,00
2013	121 000	1,34	171 381	2,00

Pays	Inde			
	IISS (i)		SIPRI (iii)	
Sources				
Année	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB
1989	8 940	3,28	19 093	3,50
1990	16 100	5,68	18 807	3,20
1991	8 070	3,01	17 561	3,00
1992	6 700	2,46	16 783	2,80
1993	7 140	2,77	18 956	2,90
1994	7 430	2,75	19 040	2,80
1995	10 000	2,94	19 611	2,70
1996	11 800	3,27	19 966	2,60
1997	12 200	3,16	22 102	2,70
1998	14 100	3,06	23 060	2,80
1999	14 200	3,22	26 799	3,10
2000	14 700	3,12	27 653	3,10
2001	15 500	3,16	28 616	3,00
2002	15 700	3,10	28 528	2,90
2003	15 500	2,61	29 165	2,80
2004	19 400	2,99	33 879	2,80
2005	22 000	2,89	36 054	2,80
2006	22 400	2,66	36 225	2,50
2007	26 500	2,19	36 664	2,30
2008	31 540	2,92	41 585	2,60
2009	38 300	2,94	48 963	2,90
2010	30 900	1,99	49 159	2,70
2011	44 300	2,34	49 634	2,60
2012	33 400	1,71	49 459	2,60
2013	36 300	1,84	49 091	2,70

Pays	Brésil			
Sources	IISS (i)		SIPRI (iii)	
Année	Dépenses	% du PIB	Dépenses	% du PIB
1989	-	-	23 280	2,70
1990	1 180	1,00	52 184	6,30
1991	2 300	1,00	15 784	2,00
1992	4 300	1,05	12 426	1,50
1993	6 270	1,64	17 073	1,90
1994	6 420	1,55	20 327	2,00
1995	9 800	1,97	22 854	1,90
1996	13 900	2,39	21 253	1,70
1997	13 900	2,33	21 107	1,60
1998	18 400	3,15	22 688	1,70
1999	16 000	2,66	23 242	1,70
2000	17 900	2,78	25 175	1,80
2001	10 700	2,12	29 161	2,00
2002	10 200	2,34	29 550	1,90
2003	9 300	1,78	23 574	1,50
2004	9 230	1,58	24 494	1,50
2005	13 170	1,68	26 503	1,50
2006	16 400	1,69	27 442	1,50
2007	21 600	1,54	29 596	1,50
2008	20 150	1,51	31 489	1,50
2009	26 000	1,51	34 335	1,60
2010	33 400	1,63	38 129	1,60
2011	36 800	1,49	36 932	1,50
2012	35 300	1,45	37 650	1,50
2013	34 700	1,41	36 165	1,40