

Jean-Pierre MAURY

L'effort européen de défense
et ses implications budgétaires

Communication présentée au colloque organisé
par l'Observatoire européen de stratégie
Centre de relations internationales et stratégiques (OES-CRIS)

15 et 16 juin 2001
université Paris I - Panthéon Sorbonne

Méthodes et sources

Pour apprécier l'effort européen de défense, nous avons choisi d'étudier l'effort de défense des quinze pays membres de l'Union européenne, mais aussi de deux autres pays européens, également membres de l'OTAN : la Norvège et la Turquie. Enfin, nous avons élargi la comparaison aux États-Unis (au total 18 pays).

Pour mesurer l'effort de défense de ces pays et son évolution, on peut retenir trois critères, qui constituent trois indices de militarisation :

- la part de ses ressources (en % du PIB) que chaque pays consacre à la défense ;
- le montant des dépenses de défense de chaque pays et le montant de ces dépenses par habitant ;
- le nombre des militaires et la part de la population qu'ils représentent.

Le problème de la comparaison des données militaires nationales est bien connu. Le secret qui entoure certaines données militaires et les différences de structure entre les budgets des différents pays ne facilitent pas la tâche du chercheur. Chaque pays a sa propre définition des dépenses de défense et parfois la sincérité des chiffres publiés est suspectée. Par ailleurs, la comparaison des budgets ou du montant des dépenses par habitant implique l'utilisation d'une monnaie commune et la conversion des budgets nationaux dans cette monnaie, selon un taux de change qui ne reflète pas nécessairement la parité et l'évolution des pouvoirs d'achat. En attendant mieux, le dollar des États-Unis reste l'instrument de ces comparaisons. Ces problèmes de conversion ne se posent plus lorsque l'on compare la part de ses ressources (en % du PIB) que chaque pays consacre à la défense ou la part de la population que représentent les militaires.

Pour disposer de données directement comparables et fiables, nous avons utilisé les publications de l'OTAN¹, qui permettent de comparer les budgets des pays membres à structure identique. Et selon le cas, nous avons aussi utilisé les chiffres fournis par les annuaires publiés par deux centres de recherche : l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI)² et l'Institut international d'études stratégiques de Londres (IISS)³. Ces données ont permis d'établir une série de tableaux et de graphiques dont nous commenterons les résultats avant de procéder à une analyse globale des politiques de défense des pays de l'Union européenne.

¹ *Revue de l'OTAN*, notamment vol. 49, printemps 2001, p. 34 et automne 2001, p. 34.

² *SIPRI Yearbook, 1966-1991 - 25 years ; SIPRI Yearbook 2000 et SIPRI Yearbook 2001, Armaments, Disarmament and International Security*, New York, Oxford University Press.

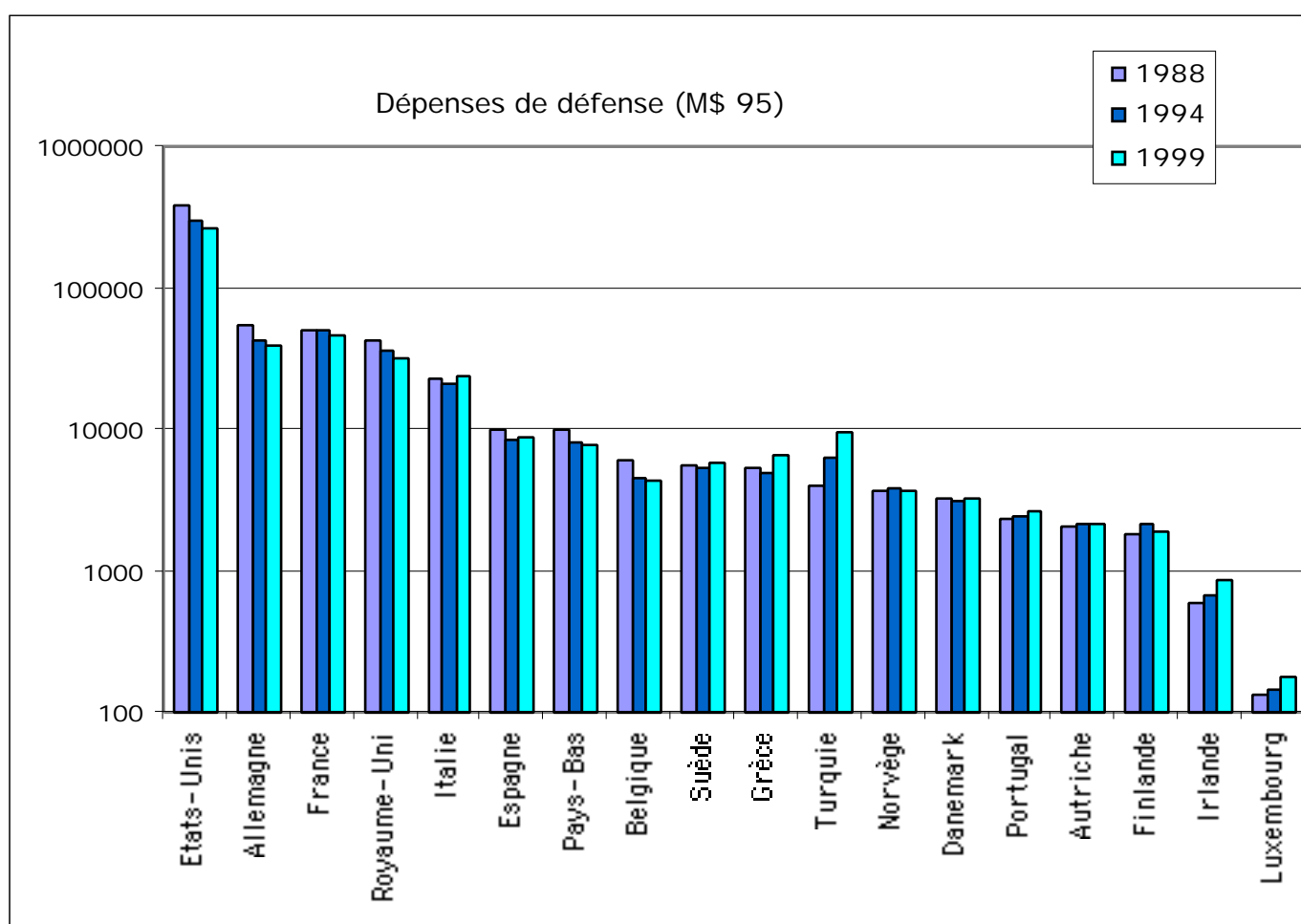
³ *The military balance, 1990-1991*, IISS, Brassey's, London, 1990, et *The military balance 2000-2001*, IISS, London, Oxford University Press, 2000.

Résultats

1/ Dépenses de défense à prix courants et à prix constants

Le premier graphique présente les dépenses de défense des pays de l'Union européenne ainsi que des États-Unis, de la Norvège et de la Turquie (18 pays), et leur évolution depuis la fin de la Guerre froide :

T1 = Dépenses de défense en millions de dollars aux prix constants de 1995 (sources : SIPRI). Pour la lisibilité du graphique, trois années seulement ont été retenues. L'écart de ressources entre les États-Unis et le Luxembourg impose une échelle logarithmique.

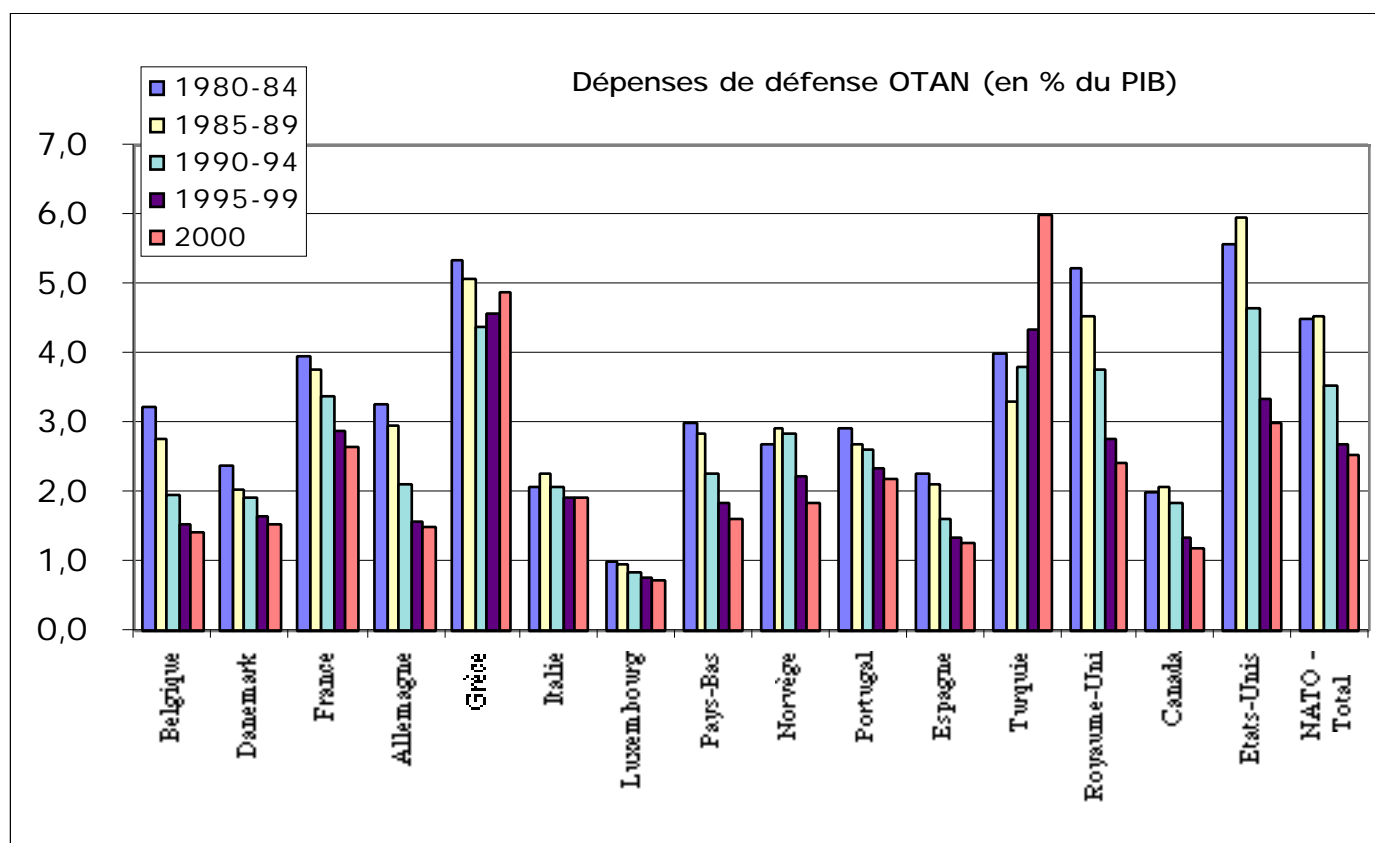


Depuis la fin de la Guerre froide, les pays occidentaux (UE et OTAN) ont souhaité toucher les « dividendes de la paix ». Leurs dépenses de défense ont été stables sur la base des prix courants et ont diminué dans la plupart des pays sur la base des prix constants. La Turquie et la Grèce sont les exceptions les plus notables, alors que le Portugal et le Luxembourg ont pu augmenter leurs dépenses, bien que leur effort de défense mesuré par rapport au PIB ait diminué.

2/ Dépenses de défense en % du produit intérieur brut

Les deux graphiques suivants permettent de mesurer l'effort de défense des mêmes pays et son évolution en % du PIB

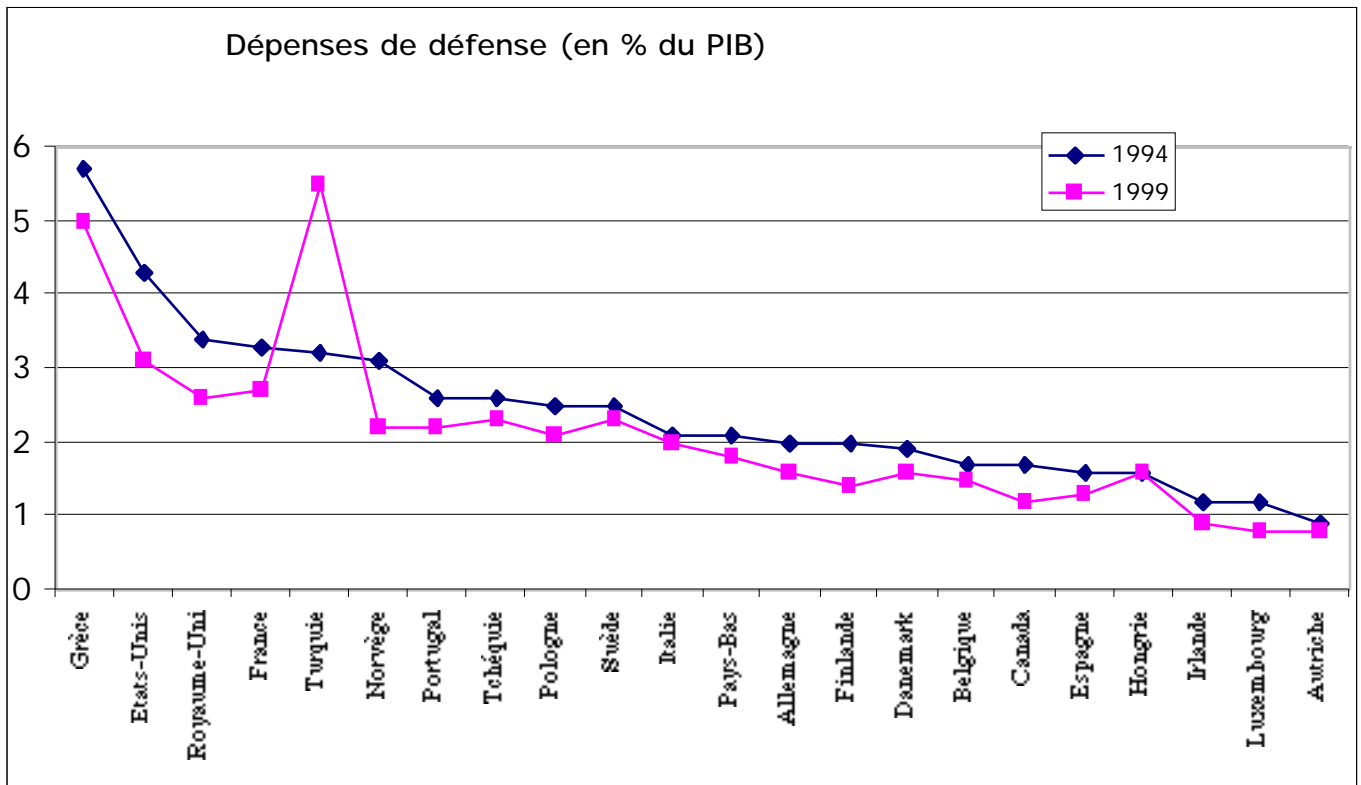
T2 = évolution des dépenses de défense en moyenne quinquennale depuis 1980 et pour l'an 2000 (en % du PIB) pour les pays membres de l'Alliance atlantique (source OTAN)



La diminution de l'effort de défense est visible pour l'ensemble de l'Alliance depuis 1985 (de 4,5 à 2,5 % du PIB). Elle concerne les États-Unis (de 5,6 à 3 %) comme les pays européens (en moyenne de 3,5 à 2,1 %). Pour ceux-ci, la diminution de l'effort est régulière, plus marquée pour l'Allemagne (de 3,3 à 1,5), malgré (ou à cause) de la réunification, et le Royaume-Uni (de 5,2 à 2,4) que pour la France (de 4 à 2,7). La Belgique, les Pays-Bas, l'Espagne ont sérieusement coupé leur effort. Et même le Luxembourg a diminué le sien (de 1 à 0,8 %). Deux exceptions :

- la Turquie, dont la courbe est inversée par rapport à celle des autres pays : son effort augmente depuis la fin de la Guerre froide et plus particulièrement depuis 1995. La guerre du Golfe et la situation au Proche-Orient et dans les Balkans peuvent expliquer ce phénomène ;
- la Grèce, qui après avoir limité son effort jusqu'en 1993 (de 5,3 à 4,4), a repris celui-ci (jusqu'à 4,9). Il s'agit pour elle de réagir à la situation dans les Balkans et aussi à l'effort de la Turquie.

T3 = Dépenses de défense en pourcentage du PIB (sources : IISS) pour tous les pays membres de l'UE et de l'OTAN (22 pays). Seules les années 1994 et 1999 ont été retenues (présentation en tri décroissant sur la base de l'année 1994).



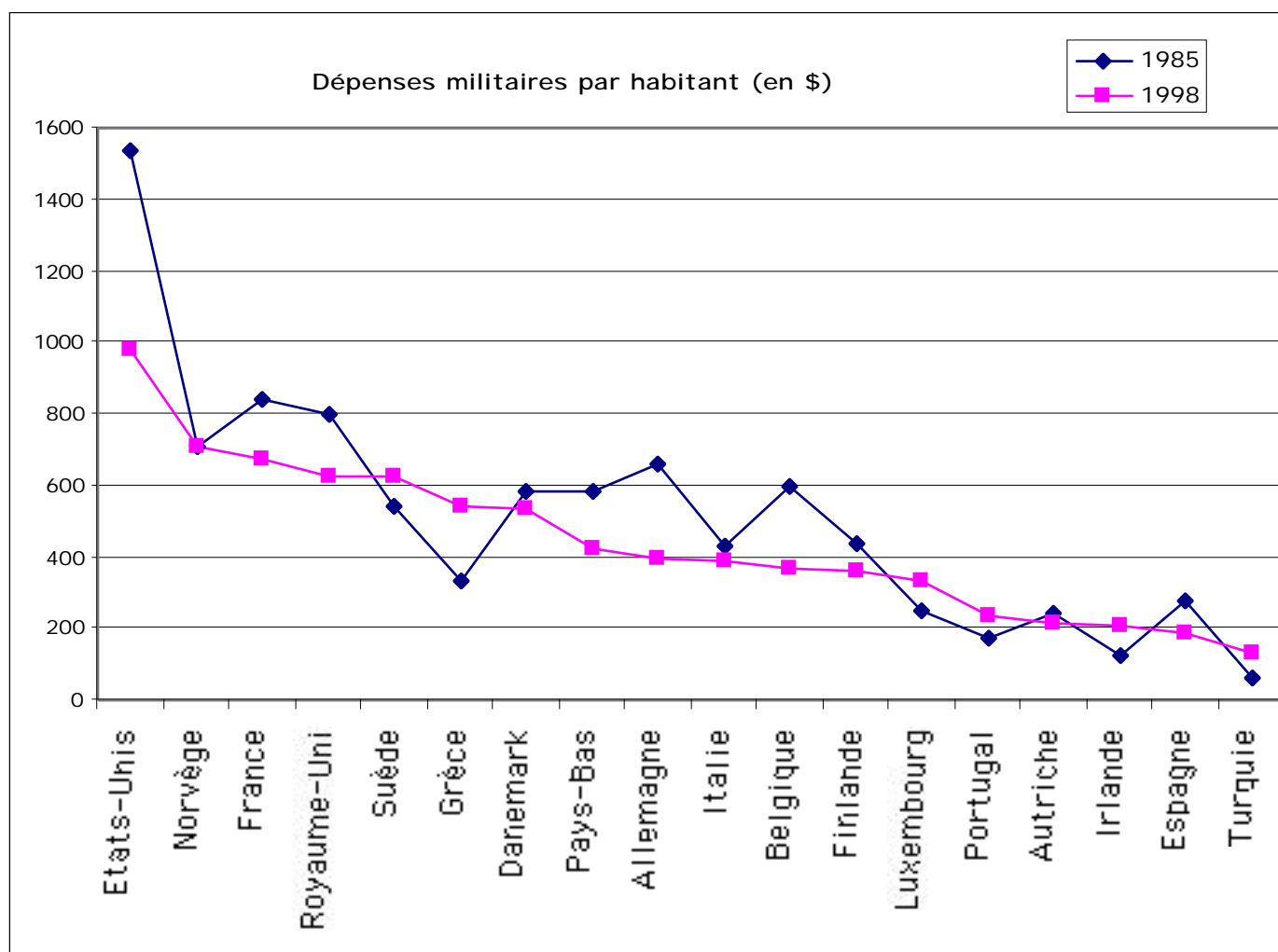
Malgré de légères différences entre les données de l'OTAN et celles de l'IISS, ce graphique confirme les résultats du précédent. La Turquie est le seul pays dont l'effort a augmenté entre 1994 et 1999 (de 3,2 à 5,5), la Hongrie (1,6) et l'Autriche (0,8) ayant maintenu leur effort, mais à des taux très bas. Dans tous les autres pays, l'effort de défense a diminué et parfois il est devenu très faible : Allemagne (1,6), Belgique (1,5), Espagne (1,3), Canada (1,2). La République tchèque (2,3) et la Pologne (2,1), nouveaux membres de l'OTAN, figurent parmi les États dépensiers. Les États-Unis maintiennent un effort de défense (3,1 %) supérieur à celui de tous les pays de l'Union européenne, à la seule exception de la Grèce (5 %). Après celle-ci, la France est désormais le pays de l'Union européenne dont l'effort de défense (en pourcentage) est le plus élevé (passant de 3,3 à 2,7), le Royaume-Uni ayant plus nettement diminué le sien (de 3,4 à 2,6 en 1999 et 2,5 en 2000)⁴.

⁴ IISS, The Military Balance, 2001-2002. Selon le ministère français de la défense, en 2001 les chiffres sont de 2,5 pour la France et 2,4 pour le Royaume-Uni (brochure DICOD, février 2002).

3/ Dépenses de défense par habitant

Il s'agit de mesurer ici l'effort de défense de la population, les habitants d'un pays pauvre devant fournir un effort plus grand pour soutenir la comparaison avec ceux d'un pays plus riche.

T4 = Dépenses de défense par habitant sur la base des prix constants exprimés en dollars. Deux années seulement ont été retenues : 1985 (sur la base d'un travail précédent⁵) et 1998. Les calculs qui ont permis d'établir ce graphique ont été faits à partir des données fournies par l'IISS (dépenses, population et PIB). Les pays sont présentés en ordre décroissant sur la base des dépenses de 1998.



⁵ *La Lettre d'Odile*, n°6, Documentation française, 1991.

La tendance générale à la baisse des dépenses de défense est illustrée par le graphique. L'année de référence (1985) étant plus ancienne, il apparaît cependant que, outre la Grèce (de 340 à 540 \$) et la Turquie (de 65 à 131), d'autres pays ont vu la dépense par habitant croître légèrement depuis lors : Norvège (de 710 à 711 \$), Suède (544 à 623) Luxembourg, Portugal et Irlande.

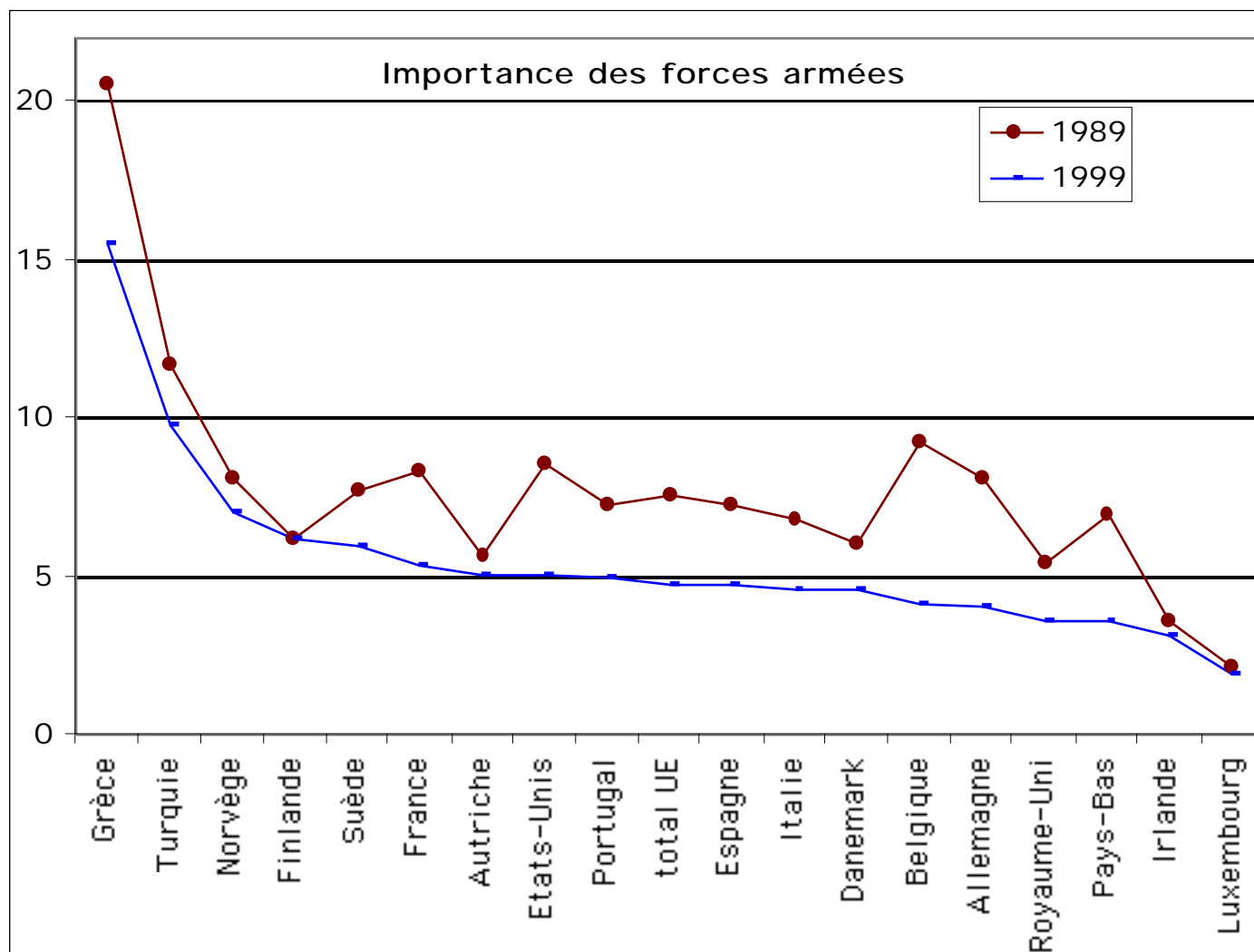
En revanche, pour les Etatsuniens, la dépense a diminué de plus d'un tiers (de 1537 à 982\$) ainsi que pour les Allemands (de 662 à 395), et les Belges (de 595 à 366). Français (de 843 à 676) Britanniques (de 803 à 624) et Néerlandais (de 583 à 424) ont vu aussi leurs dépenses baisser sérieusement.

Mais la présentation du graphique attire l'attention sur le classement des pays dépensiers en 1998. Derrière les États-Unis, on trouve donc la Norvège. La Suède a rejoint la France et le Royaume-Uni. Et l'on trouve les grands pays de l'Union européenne loin derrière : Allemagne et Italie sont au-dessous de 400 \$ et l'Espagne est le mauvais élève de la défense européenne (186 \$)

4/ Les militaires et la population

Le nombre des militaires est encore un indicateur de puissance, même s'il s'agit aujourd'hui d'aligner des troupes bien équipées plutôt que des gros bataillons. Le pourcentage des militaires au sein de la population constitue ainsi un critère de militarisation. On examinera aussi le taux de conscription au sein des armées, de nombreux pays abandonnant le service militaire au profit d'une armée composée de professionnels.

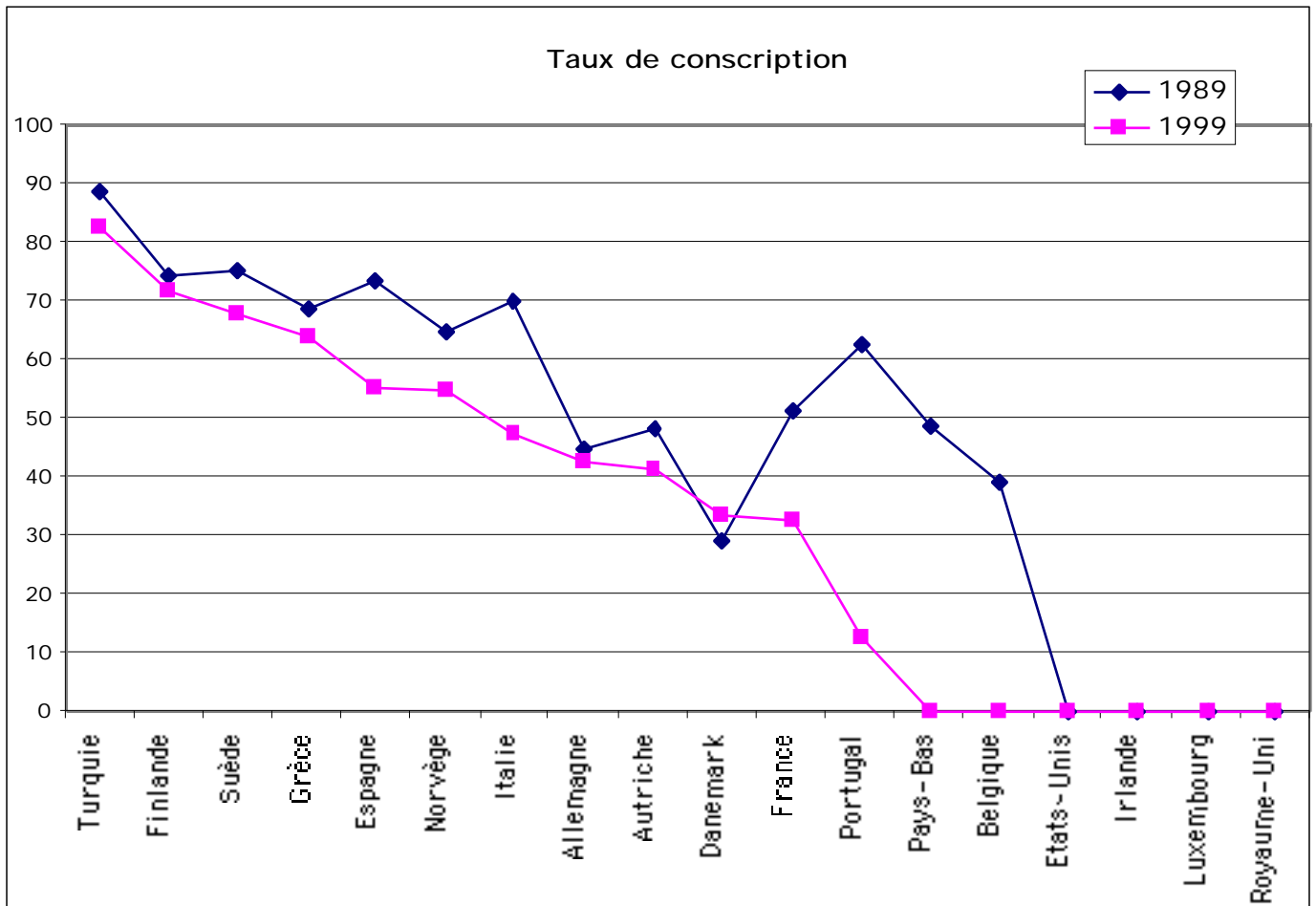
T5 = Importance des forces armées des pays de l'Union européenne et des États-Unis en pourcentage de la population (sources : IISS). Les chiffres figurant sur l'axe des ordonnées indiquent le nombre des militaires pour mille habitants. Les pays sont présentés en ordre décroissant sur la base des pourcentages de 1999.



Les forces armées de l'Union européenne (1 789 000 militaires) sont supérieures en nombre à celles des États-Unis (1 371 000), mais leur pourcentage au sein de la population est légèrement moins élevé (4,77 contre 5,02 ‰).

Le graphique permet d'apprécier le classement actuel des pays de l'Union européenne ainsi que la diminution de l'importance des forces armées depuis dix ans. Seuls la Finlande, l'Irlande et le Luxembourg n'ont pas suivi la politique de réduction des effectifs (mais à un niveau très bas pour ces deux derniers pays). La Grèce et la Turquie conservent des forces très importantes (15,5 et 9,8 ‰). Les États-Unis ont nettement diminué leurs effectifs. Au sein de l'UE, l'Allemagne (de 8,07 à 4,06 ‰), la Belgique (de 9,26 à 4,15 ‰), les Pays-Bas (de 6,96 à 3,59 ‰), ainsi que la France (de 8,35 à 5,36 ‰), le Portugal et l'Espagne ont fortement réduit leurs forces armées.

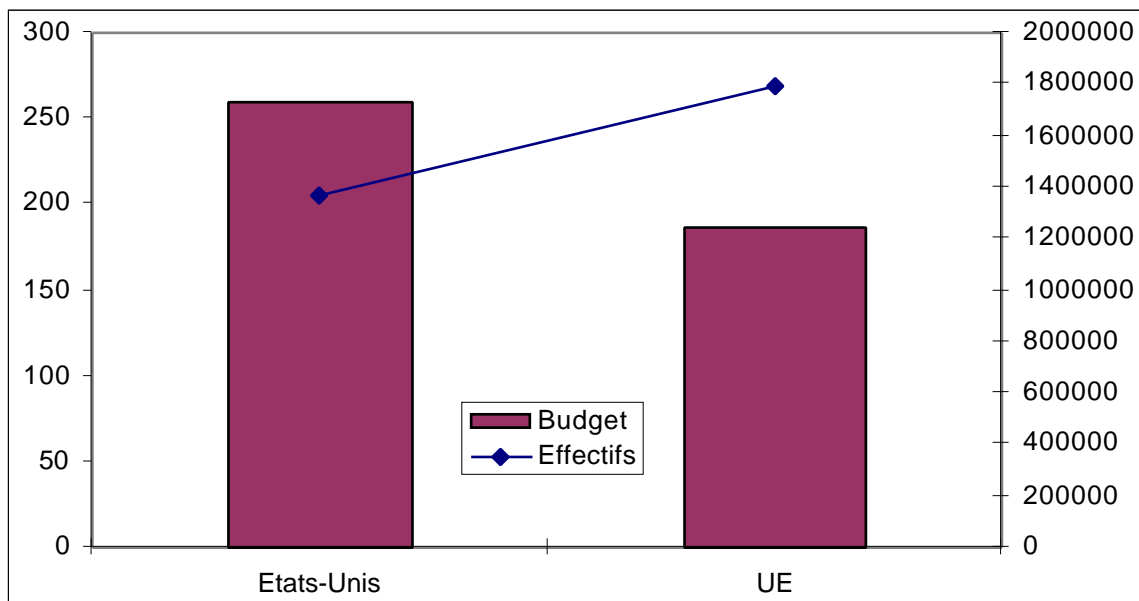
T6 = Taux de conscription. Le graphique présente le pourcentage des conscrits au sein des forces armées pour 18 pays de l'Union européenne et de l'OTAN (sources : IISS). Les pays sont présentés en ordre décroissant sur la base des pourcentages de 1999.



Depuis la fin de la guerre froide, les pays de l'Union européenne ont réorienté leur dispositif militaire : s'il ne s'agit plus de défendre les frontières de la patrie, mais de projeter une force à distance, la professionnalisation des armées accompagne la diminution des effectifs. Presque partout le taux de conscription a diminué depuis 1989, à l'exception de la Finlande, du Danemark et de l'Allemagne. Plusieurs pays, suivant l'exemple des États-Unis et du Royaume-Uni, sont allés jusqu'au bout de cette logique en supprimant le service militaire : Belgique, Pays-Bas, ainsi que France et Portugal où cette suppression n'avait pas encore produit tous ses effets en 1999.

5/ Comparaison globale entre les États-Unis et l'Union européenne

T7 = le graphique permet de comparer les États-Unis et l'Union européenne en retenant deux critères : le montant du budget (axe principal des ordonnées, en milliards de dollars) et les effectifs des forces armées.



La supériorité en effectifs de l'Union européenne contraste avec le montant plus élevé du budget de défense des États-Unis. La juxtaposition de 15 armées de tailles différentes affectées, chacune, à des missions nationales ne favorise pas les économies d'échelle dont les États-Unis peuvent bénéficier. Ainsi le budget de pays de l'UE est alourdi par le coût des personnels, alors que le montant plus élevé des dépenses des États-Unis, combiné à des effectifs plus réduits, permet d'en réserver une part importante à l'équipement des forces armées.

Analyse

Depuis la fin de la Guerre froide, quel que soit le critère utilisé, l'effort de défense a diminué, aux États-Unis comme en Europe. La seule exception, parmi les pays étudiés ici, est la Turquie, membre de l'OTAN mais non de l'Union européenne. La situation stratégique de ce pays, entre deux régions troublées, les Balkans et le Proche-Orient, lui interdit de recueillir les fruits de la détente, et sa situation économique l'oblige à prélever une part importante de ses ressources pour financer cet effort.

Toutefois les réductions opérées ne conduisent pas nécessairement au rapprochement des résultats. Les efforts des États étaient inégaux à la fin des années quatre-vingt, ils le demeurent à un niveau inférieur. Souvent l'effort de défense des petits pays est faible, mais on remarque aussi que les politiques des pays les plus importants de l'Union européenne ne convergent pas nécessairement. Deux arguments peuvent être avancés pour expliquer les différences constatées.

1/ La défense étant un bien collectif, un premier modèle explicatif est l'exploitation des grands par les petits. Ceux-ci bénéficient de la sécurité apportée hier par l'Alliance, aujourd'hui aussi par l'Union européenne, et ils ne sont pas obligés de contribuer à des dépenses communes puisque la défense reste de la compétence des États.

Ainsi les pays dont l'effort était déjà le plus faible ont encore réduit celui-ci. L'effort de défense du Luxembourg, de l'Irlande, de l'Autriche est inférieur à 1 % de leur PIB. Avec un effort à peine plus important (moins de 2 % du PIB), on trouve Belgique, Pays-Bas, Danemark et Finlande.

2/ Certains grands pays de l'Union européenne ont fortement réduit leur effort : l'Allemagne (de 3 à 1,5 % du PIB), l'Italie (de 2,3 à moins de 2 %) et l'Espagne (de 2,3 à 1,3 %), trois pays dont les effectifs militaires ont fondu. À l'inverse, France et Royaume-Uni restent au-dessus de 2,5 %.

Ici le modèle explicatif pertinent est celui qui oppose l'État guerrier et l'État marchand. Les dépenses de défense sont improductives et elles freinent la croissance de l'État dont l'effort de défense est supérieur à celui de ses rivaux⁶. Ainsi on explique aujourd'hui l'effondrement de l'URSS par le poids de ses dépenses de défense sur une économie plus faible que celle de son rival américain. Et de façon plus générale, on

⁶ Paul KENNEDY, *Naissance et déclin des grandes puissances. Transformations économiques et conflits militaires entre 1500 et 2000*, Payot, Paris, 1989, 730 p. Voir aussi Christian SCHMIDT. *Penser la guerre, Penser l'économie*. Odile Jacob, Paris, 1991, 350 p.

explique ainsi la succession des hégémonies : Tout empire périra⁷ ! Lorsque l'exigence de sécurité diminue, il convient donc de réduire ces dépenses de façon drastique, à moins de pouvoir les répercuter sur des États clients appelés à financer directement ou indirectement certaines activités militaires. Or, seuls les États-Unis bénéficient aujourd'hui de cette possibilité de percevoir un tribut impérial.

Depuis la fin de la Guerre froide, la menace en Europe paraît réduite et les dépenses militaires se justifient moins qu'auparavant. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, en réduisant fortement leurs dépenses et leurs effectifs, se sont rapidement adaptées à la nouvelle situation internationale, alors que la France et le Royaume-Uni, en maintenant un effort plus important, semblent vouloir conserver une défense correspondant à leur ancien rôle mondial. Quelles sont les conséquences de ces politiques différentes ?

Les nations européennes n'ont pas cessé d'être rivales, mais au sein de l'Union européenne cette rivalité est désormais transposée sur le plan économique, et elle se prolongera tant que les pays de l'Union demeureront autonomes, c'est-à-dire :

- s'ils constituent un espace juridico-politique relativement différencié : existence d'une autorité politique disposant du pouvoir de décider, d'un droit particulier et de ressources collectives (transports, communications...) mises à faible coût à la disposition des entreprises ;
- si le système européen de redistribution des ressources entre les États et entre les individus reste faible.

Mais cette autonomie se réduit régulièrement en raison du développement de l'Union et de la mondialisation, avec les politiques d'harmonisation et avec maintenant la mise en place de la monnaie unique.

Les critères de Maastricht, mais plus simplement la loi d'airain de la concurrence internationale, dans une Europe unifiée et dans une économie mondiale où la perméabilité des frontières ne permet plus de retenir les activités économiques au bénéfice des résidents, conduisent à réduire les budgets et les prélèvements fiscaux. Le poids des dépenses de défense dans les budgets incite à tailler dans celles-ci d'autant que le risque de conflit majeur paraît nul.

La tension budgétaire sur la défense n'est pas un phénomène nouveau, mais elle tend aujourd'hui à s'accroître. En outre, les dépenses en personnel étant plus difficiles à réduire alors même que l'on supprime la conscription, c'est le budget d'équipement qui constitue la principale variable d'ajustement du budget. Il est sacrifié, avec les conséquences que l'on peut en attendre sur l'industrie européenne de défense, d'autant que celle-ci en raison des concentrations, voit se relâcher les liens intimes qu'elle entretenait avec les autorités militaires et politiques.

⁷ Jean-Baptiste DUROSELLE, *Tout empire périra*, Presses de la Sorbonne, Paris, 1981, 357 p.

En l'absence d'une autorité européenne unique capable de décider des allocations de ressources jugées nécessaires, les Européens devraient donc avoir de plus en plus de mal à se donner les moyens de la politique de défense commune annoncée. Le pays qui conserverait des dépenses militaires plus fortes que ses voisins pénaliserait ses agents économiques. La concurrence entre Européens joue en faveur d'une diminution des budgets militaires que Allemands, Italiens, et Espagnols ont largement anticipée et que Français et Britanniques doivent poursuivre, sauf à sacrifier les chances de leurs pays. Si Français et Britanniques persistaient dans leur choix actuel, ils participeraient à la compétition économique en Europe avec un boulet aux pieds.

L'Europe impose ainsi le moins disant militaire à ses États membres, alors que l'administration Bush annonce son intention de relancer son effort de défense. L'écart entre l'Europe et les États-Unis, devrait donc s'accroître. Ainsi, les moyens de défense de l'Union devraient rester limités et dépendants des moyens de l'OTAN, donc d'un pouvoir de décision américain. Et l'autonomie de la défense européenne ne pourrait qu'en pâtir.

Alors, l'annonce d'une politique européenne de défense commune serait l'alibi de la liquidation des politiques de défense nationale.

Jean-Pierre Maury

maître de conférences à l'université de Perpignan, est docteur en science politique, auditeur de l'Institut des hautes études de défense nationale.

Il a notamment publié *La défense de l'Europe*, Cèdre, 1988 ; *La construction européenne, la sécurité et la défense*, Presses universitaires de France, 1996.