

LE NERF DE LA GUERRE

Depuis l'apparition de son financement permanent par un État, vers 495 avant J.-C.¹, dans la Chine des Royaumes combattants, l'effort de défense suscite un débat constant. Quel doit être son juste niveau ? Que faut-il privilégier ? Quelles modalités doit revêtir cet effort financier ?

29

Dans le contexte de « paix impossible, guerre improbable », la réponse à ces questions ne va pas de soi. Le débat démocratique porte plus volontiers sur certaines modalités clés de la défense (rôle de l'arme nucléaire, place de la conscription, poids des exportations d'armement...) que sur le juste prix d'une défense efficace. L'optimum en la matière ne peut, par ailleurs, être considéré comme acquis sous la seule pression des intérêts dépendant du financement budgétaire (personnels de défense, entreprises d'armement...).

Dans le domaine du budget de défense, la France occupe une position originale. Inspirée par une conception globale de la défense héritée du fondateur de la V^e République, elle se distingue par un niveau élevé de dépense qui vise à soutenir son ambition de préserver une autonomie de décision et de tenir son rang international. Cet engagement en faveur d'un effort financier soutenu et diversifié tranche avec celui de beaucoup d'États. Malgré un demi-siècle de persévérance, ce modèle marque cependant un certain essoufflement. Est-il possible de le préserver au prix d'un effort accru ou est-il nécessaire d'en changer ?

Pour mieux comprendre ces enjeux, il n'est pas inutile de tenter de comprendre ce qui fait la dépense de défense en France.

1. William R. Polk, *Neighbors and Strangers. The Fundamentals of Foreign Affairs*, University of Chicago Press, 1997.

LE NIVEAU DE L'EFFORT

Une attention excessive portée à la part de PIB ?

Comme semblent le regretter certains nostalgiques de l'âge héroïque, « nos complexes militaro-industriels ont dépersonnalisé la fonction guerrière en incorporant la vaillance aux systèmes d'armes, en indexant la capacité militaire sur le PNB, en plaçant l'ingénieur au-dessus du baroudeur² ». La politique de défense ne se mesure en effet plus, depuis plusieurs décennies, aux victoires remportées, aux conquêtes opérées ou même au sang versé. Pour les profanes, son premier critère, universel, est aujourd'hui la part qu'elle représente dans le produit intérieur brut d'une nation. Les deux principaux candidats à la dernière élection présidentielle française en ont fait un critère essentiel en considérant, pour l'un, que « 2 % du PIB est un minimum, c'est le prix de notre indépendance nationale³ » et, pour l'autre, qu'« il faut maintenir l'effort de défense à son niveau actuel de 2 % du PIB⁴ ». En installant l'été dernier la nouvelle Commission chargée d'un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le président de la République a expressément souhaité qu'elle suive une « démarche visant à maintenir et à conforter un effort de défense d'environ 2 %⁵ ».

Que représente une telle prime d'assurance ? Faut-il attacher de l'importance à ce calcul ? Mesurer la part que consacrent les nations à leur défense suppose d'abord que l'on dispose d'une méthode acceptable de décompte du PIB et du budget de défense, ce qui n'est vrai que pour une minorité d'États de la planète. Le calcul de l'effort de défense chinois ou russe a mobilisé des armées entières d'analystes et suscite encore de nombreuses réserves. Sous l'Empire romain, cet effort représentait 60 % du budget impérial et équivalait à 3,5 % du PIB⁶, ce qui est considéré comme un maximum, provoqué par l'*overextension* de l'Empire évoquée par l'historien Paul Kennedy. À cette aune, il est remarquable que la France ait réussi depuis près de cinquante ans à soutenir un effort élevé, même si celui-ci a tendancielleme nt décliné au cours de la période : ayant atteint jusqu'à 6,34 % du PIB en 1960 du

2. Régis Debray, *Loués soient nos seigneurs*, Gallimard, 1996.

3. Nicolas Sarkozy, candidat UMP, discours du 7 mars 2007.

4. Ségolène Royal, candidate PS, discours du 3 mars 2007.

5. Lettre de mission du 31 juillet 2007 à M. Jean-Claude Mallet.

6. William R. Polk, *Neighbors and Strangers. The Fundamentals of Foreign Affairs*, op. cit.

fait du conflit algérien, le budget de défense est demeuré supérieur à 4 % tout au long des années 1960. Au cours des années 1970, il était encore de plus de 3,5 %. Malgré un pic à 4 % dans les premières années de la décennie 1980, il a décliné pour atteindre 3,4 % en 1990, 2,5 % en 1995 et 2,0 % en 2000. Il s'élève à 1,67 % en 2007.

La mesure précise du contenu des budgets nationaux de défense occupe de nombreux experts au sein de l'OTAN. Pour permettre des comparaisons, il convient de rendre les données nationales aussi homogènes que possible. Ainsi, doit-on pour comparer notamment le budget français à celui de plusieurs États européens, le retraiter en en extrayant les pensions militaires (8,9 MM€ en 2007), la gendarmerie nationale (5,1 MM€ en 2007), voire l'effort de recherche à finalité civile supporté par le ministère français de la Défense.

Mais même à périmètre comparable, l'effort de défense masque des réalités hétérogènes.

31

Danser avec les sumotori

La part de PIB consacrée à la défense place la France dans une position plutôt favorable par rapport aux autres États, mais elle ne doit pas constituer un objectif premier. En effet, comme le soulignent les auteurs de l'annuaire 2007 du SIPRI, « le niveau absolu de dépense militaire ou sa part dans le PIB n'est pas une bonne mesure de la capacité militaire d'un État ou de sa volonté de contribuer aux opérations et à la sécurité commune d'une alliance⁷ ».

L'un des pères de la stratégie française moderne, le général Beaufre, appelait « stratégie génétique » une « stratégie qui ne cherche pas à livrer bataille mais à user l'autre – industriellement, techniquement, financièrement – par le déclassement de ses matériels et le surclassement de ses performances⁸ ». La recherche d'une « course aux armements », visant à acquérir une supériorité technico-opérationnelle de l'appareil de défense au prix d'un effort soutenu, résulte d'une telle stratégie. On se souvient que l'effort conjugué des États-Unis et de l'URSS, dans le cadre de la « guerre des étoiles », a entraîné des dépenses de défense qui ont atteint, selon l'IISS, 5,2 % du PIB mondial en 1985 et précipité la chute du régime soviétique.

7. Petter Stalenheim, Catalina Perdomo et Elizabeth Skons, « Military Expenditure », in *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford UP, 2007.

8. Jean-Paul Hebert, *Stratégie française et Industrie d'armement*, Fondation pour les études de défense nationale (FEDN), 1991.

Le même IISS estime aujourd'hui qu'une dizaine d'États consacrent plus de 5 % de leur PIB à la défense: au premier rang d'entre eux se trouve la Corée du Nord (27,2 %), suivie par l'Arabie saoudite (12,5 %), la Russie, le Pakistan, la Chine, Singapour et Taiwan. Pour le SIPRI, ce club rassemblerait plutôt plus de vingt membres, au premier rang desquels l'Érythrée (19,7 %) et Oman (12,9 %).

Les États-Unis, qui se placent en tête, en valeur absolue (739 MM\$ pour l'année budgétaire 2008) comme en valeur relative (45,7 % des dépenses mondiales en 2007), assument leur vocation impériale. Hors financement supplémentaire de l'effort de guerre en Irak et en Afghanistan, ils consacrent à la défense une part de leur richesse qui varie entre 3,6 % et 4,2 % du PIB depuis dix ans.

32 *Un effort relatif*

Pour certains auteurs, la défense ne représente pourtant qu'une des composantes de la sécurité d'une collectivité. Le professeur Barry Buzan soutient ainsi depuis des années l'idée d'une approche très extensive: «La sécurité militaire concerne l'interaction entre les capacités armées offensives et défensives des États et les perceptions réciproques des intentions de chacun d'entre eux. La sécurité politique concerne la stabilité organisationnelle des États, des systèmes de gouvernements et des idéologies qui leur donnent leur légitimité. La sécurité économique concerne l'accès aux ressources, aux finances et aux marchés indispensable pour entretenir des niveaux acceptables de vie et de pouvoir étatique. La sécurité sociétale concerne le maintien, dans des conditions acceptables d'évolution, des traditions de langue, de culture, de religion, d'identité nationale et de coutume. La sécurité environnementale concerne le maintien de la biosphère locale et planétaire comme le système de soutien essentiel dont dépendent toutes les autres entreprises humaines⁹.» Dans le même esprit, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a avancé depuis 1994 le concept de «sécurité humaine» qui a inspiré très directement la «Stratégie européenne de sécurité» adoptée par le Conseil européen en décembre 2003 pour guider la politique étrangère et de défense commune de l'Union européenne.

En France, une approche aussi large n'a pas dépassé quelques cercles intellectuels¹⁰, mais la notion de défense apparaît depuis quelques

9. Barry Buzan, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, 1998.

10. Comme l'équipe de Didier Bigo rassemblée autour de la revue *Cultures et Conflits*.

années comme trop limitée pour rendre compte du contexte auquel elle s'attache. Un demi-siècle après les États-Unis et quelques mois après le Royaume-Uni, notre pays est en passe d'adopter le concept plus large de sécurité nationale¹¹ qui présente l'avantage de mieux marquer les continuités entre défense et diplomatie d'une part et entre défense et sécurité intérieure d'autre part.

Ne faut-il pas tirer de cela des conséquences en termes budgétaires ? Il apparaît nécessaire de mettre en regard les 38,2 MM€ consentis par le budget de l'État au titre de la mission Défense, les 2,5 MM€ de la mission Action extérieure de l'État et les 15,7 MM€ de la mission Sécurité. La défense ne représenterait ainsi environ que les 2/3 du budget de la sécurité nationale. On peut certes faire valoir que peu de liens unissent les financements des CRS, de l'avion Rafale et de l'audio-visuel extérieur. Il ne paraît cependant pas inutile de consolider le financement d'outils dont l'emploi est complémentaire et qui mériteraient de faire l'objet d'une projection financière commune pour vérifier leur « soutenabilité » budgétaire.

33

LA FINALITÉ DE L'EFFORT

L'importance de l'horizon

Chaque année, les armées sont engagées dans des opérations extérieures (OPEX) dont l'État ne parvient pas, pour des raisons tant techniques que politiques, à anticiper correctement le coût supplémentaire. En 2007, celui-ci est estimé à plus de 650 M€ pour une provision de 375 M€ en loi de finances initiale.

Bien calibrer l'effort de dépense suppose pourtant une projection de l'avenir non seulement à court terme mais aussi à long terme. Son réglage serait en effet relativement simple s'il était encore destiné à faire face à un ennemi dont l'affrontement paraît inéluctable, comme dans la France du début de la III^e République ou l'Alliance atlantique de la Guerre froide.

La situation est devenue beaucoup plus difficile en Europe depuis la chute du mur de Berlin puisque chaque État peut être considéré comme en position d'attente stratégique, situation définie par Hervé Coutau-Bégarie comme celle où, « en raison de l'ignorance de ce que veut faire l'ennemi (aujourd'hui en l'absence d'ennemi désigné), il n'est pas possible d'adopter une posture définie, qu'elle soit offensive ou

11. Nicolas Baverez, « De la défense à la sécurité nationale », *Le Figaro*, 25 novembre 2003.

défensive, et que la seule solution consiste à se tenir prêt à faire face à n'importe quelle éventualité¹²».

Selon que le modèle de défense retient encore, comme dans le schéma arrêté par le Livre blanc sur la défense de 1994, l'hypothèse d'un affrontement majeur correspondant à un combat de haute intensité et qu'il projette une telle hypothèse à dix ans, à vingt ans ou à cinquante ans, le niveau et la répartition du besoin de financement requis de l'effort de défense varieront fortement.

C'est donc l'un des intérêts d'une programmation à long terme que de tenter de mettre en regard l'évolution des risques et menaces, par nature incertains et volatils, et celle de l'appareil de défense, dont l'entropie ne peut être que graduellement compensée. Le Plan prospectif à trente ans (PP30) du ministère de la Défense a été conçu dans cet esprit
34 en 1999 pour conjuguer les perceptions des organismes en charge de la stratégie, des forces et des opérations ainsi que de l'armement.

Bien que cet éclairage soit utile, il n'est pas suffisant. Une orientation optimale de l'effort de défense nécessite ainsi une estimation non seulement de l'origine mais aussi de la chronologie des menaces majeures susceptibles de justifier un engagement de nos armes. Cet exercice est extraordinairement difficile car il doit éviter les simples extrapolations, compter avec l'évolution des attitudes des acteurs et peut difficilement être tenu longtemps secret.

Cette exigence ne doit en outre pas être circonscrite à la planification des moyens militaires. Comme dans le désert de Mojave, les cimetières des États sont emplis d'armes qui n'ont (heureusement) jamais été engagées autrement que dans des manœuvres. La prescience d'un affrontement majeur à l'horizon 2060 peut, par exemple, conduire au nom même de la sécurité, à privilégier le soutien à un effort intensif de recherche et de développement, à un assainissement de la dette de l'État ou à une diplomatie ambitieuse d'alliances.

Le prix du « tous azimuts »

La France représente ainsi 4,4 % des dépenses mondiales en 2007¹³, ce qui la place au quatrième rang mondial en valeur absolue ou au sixième rang sur la base des parités de pouvoir d'achat. Comme le remarquait Michel Pébereau dans son rapport de 2006 sur la dette

12. Hervé Coutau-Bégarie, « Révolution ou rupture: sur la mutation stratégique en cours ? », *Stratégique*, janvier 1997.

13. *The Economist*, 30 juin 2007.

publique, la défense (36 MM€) constitue en France le troisième poste de dépense de l'État, après l'enseignement (56 MM€) et les intérêts de la dette (40 MM€).

Un tel niveau tranche avec celui du voisin allemand. Il ne peut se comprendre que par le choix d'une posture de défense polyvalente et aussi autonome que possible :

- la décision prise, dès la IV^e République, d'acquérir et de conserver une capacité nucléaire crédible a lourdement grevé le budget. La recherche d'une triade s'est accompagnée du développement de porteurs spécifiques (Mirage-IV à partir de 1963 et SNLE à partir de 1967), du développement d'armes stratégiques, « pré-stratégiques » (Hades) et tactiques (bombes et missiles Pluton). Depuis l'annonce de la fin des essais nucléaires en 1996, la modernisation des têtes nucléaires a dû être conduite au prix d'un programme de simulation complexe. Le coût correspondant a représenté jusqu'à 26,4 % du budget de défense en 1967 et s'établit depuis les années 1980 entre 8 % et 14 % de celui-ci;

35

- la volonté de disposer d'un corps de bataille aéroterrestre composé de plus de 1 300 chars et de 230 hélicoptères de combat, appuyé par des effectifs correspondants supérieurs à 300 000 hommes de la fin de la guerre d'Algérie à la chute du mur de Berlin, a mobilisé une ressource financière supérieure au quart du budget annuel de défense;

- le choix de se doter de la quatrième marine de haute mer mondiale, composée de plus de 100 bâtiments entre 1989 et 2000, parmi lesquels des porte-aéronefs construits en France depuis 1961 et des sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire depuis 1983, a conduit au financement d'une filière nationale de construction navale militaire dont les effectifs directs étaient encore supérieurs à 30 000 personnes en 1990;

- la recherche, sous la pression de l'industrie aéronautique, d'une flotte d'avions de combat régulièrement renouvelée est à l'origine de très importants programmes d'armement (tel le Rafale d'un coût de plus de 30 MM€ pour une cible de 234 appareils) et de coûts de maintenance élevés.

Ainsi la France dispose-t-elle d'un modèle de défense à la fois plus homogène et plus autonome que ceux de ses grands voisins européens. Celui-ci se traduit aujourd'hui par l'existence d'un « contrat opérationnel » qui impose aux armées d'être prêtes à engager une force de 50 000 hommes, un groupe aéronaval et 100 avions de combat. Mais l'élévation des coûts de l'armement, la nécessité de renouveler les

matériels ou de les moderniser régulièrement pour éviter l'obsolescence fait peser un poids particulier sur la nation.

Une accumulation d'objectifs indirects

La part représentée par la défense au sein du budget de l'État français ne cesse de se réduire à mesure de l'extension du champ d'action de ce dernier, notamment dans le domaine social. Elle représentait 28,2 % des dépenses étatiques en 1960, 17,3 % en 1970, 15,7% en 1980¹⁴, 15,2% en 1990, 10,7% en 2000 et 11,3 % en 2007.

Dans un esprit encore marqué par le keynésianisme, le budget de la défense est cependant régulièrement sollicité pour accomplir d'autres objectifs de politique publique que celui qui est à son origine :

36 – comme aux États-Unis, le budget de défense est considéré comme un des moteurs de l'effort de recherche et développement. Comme il l'expose fièrement, « le ministère de la Défense est le premier acheteur et premier investisseur public. Il finance environ 10 % de la dépense nationale et consacre 3,26 MM€ à la recherche et développement dans le projet de loi de finances pour 2008 » ;

– le budget de défense alimente en partie le tissu économique national : les industries d'armement représentaient en 2004, selon l'INSEE, 7,0 % de l'industrie nationale. La population active concernée, en emplois directs et indirects, s'élève à plus de 440 000 personnes ;

– le budget de la défense est également un acteur majeur de la politique d'aménagement du territoire : les 180 régiments que l'armée de terre comptait et les 50 bases aériennes que l'armée de l'air entretenait encore dans les années 1980 ont permis le maintien de nombreuses économies de garnison. Lorsque la nécessité est apparue d'en fermer une part importante ainsi que divers sites industriels (GIAT et DCN notamment), le ministère de la Défense a mis en place à partir de 1991 un fonds destiné à compenser les restructurations nécessaires. De la même manière, l'interruption des essais nucléaires en Polynésie française a fait peser sur la défense une charge annuelle de compensation de 150 M€ ;

– le budget de la défense est aussi un acteur de politique sociale. Ce fut une des justifications du service national, présenté comme un outil d'intégration de la jeunesse masculine, jusqu'à sa suspension décidée en février 1996. C'est une des dimensions du recrutement par le minis-

14. Jacques Percebois, « Économie de l'effort d'armement », in *L'Aventure de la Bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire (1958-1969)*, Plon, 1985, p. 107-124.

tère de la Défense de 32 000 jeunes gens chaque année, qui place cette administration au premier rang de l'État.

LES MODALITÉS DE L'EFFORT

Un effort programmé

L'effort de défense ne peut pas s'inscrire dans l'instant. En France, il suit, comme l'a établi Diego Ruiz-Palmer¹⁵, un « macro-cycle » de vingt-cinq ans. Engagé en 1960, celui-ci a d'abord porté sur l'acquisition des trois composantes de l'armement nucléaire, puis, à partir de 1985, sur la modernisation des armes conventionnelles. L'ampleur des coûts de ces programmes, affectés par la « révolution des affaires militaires » des années 1990, est telle que les années 2000 voient la France contrainte de procéder à la modernisation de sa dissuasion nucléaire sans avoir achevé celle de ses capacités conventionnelles.

37

Pour faire face à cette contrainte, la défense a eu très tôt recours à une programmation pluriannuelle de ses investissements. Inspirée par les travaux américains d'après-guerre, la première « loi de programme » de décembre 1960 a été régulièrement suivie d'engagements pluriannuels sur quatre ou cinq ans, couvrant un champ de plus en plus large des dépenses de défense jusqu'à l'actuelle loi de programmation pour les années 2003 à 2008. Cette pratique existe également en Europe, où elle porte sur des durées variant entre trois ans (Royaume-Uni) et quinze ans (Allemagne). Les lois de programmation n'ont pas toujours été respectées, soit que leur contenu physique ne soit pas compatible avec l'augmentation des coûts des armements, soit que la ressource budgétaire promise ne soit pas affectée en raison de la conjoncture.

Le phénomène n'est pas nouveau. Comme l'indiquait déjà en 1968 le général Ailleret, chef d'état-major des armées, « c'est une des lois pratiques de l'évolution des armements que très souvent, par suite de la variation des idées des responsables, des matériels qui ont été conçus dans un but déterminé se trouvent par la suite servir dans un autre, assez voisin, mais différent, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas aussi bien adaptés qu'ils auraient pu l'être à ce but définitif. Quelquefois d'ailleurs des matériels conçus dans une intention bien définie sont considérés comme sans aucun intérêt par les successeurs de ceux qui les ont commandés lorsque le prototype, après un délai normal de

15. Diego Ruiz-Palmer, « French Strategic Options in the 1990's », *Adelphi Papers*, n° 260, Londres, The International Institute for Strategic Studies, juillet 1991.

quelques années, de longs efforts et beaucoup de dépenses, se trouve bien au point¹⁶ ».

Ce contraste entre les annonces et les réalisations n'est pas propre à la France mais il est à l'origine d'une frustration chronique de la communauté de défense. À cet égard, la correcte exécution budgétaire de la programmation en cours tranche avec les expériences passées¹⁷.

Dans ces conditions, le budget de défense ne peut qu'être particulièrement marqué par l'inertie. Comme l'indiquait un observateur averti, « le système militaire pousse devant lui un énorme boulet, celui de ses besoins en crédits qui pèse davantage chaque année et rend tous les discours prospectifs ridicules à force d'irréalisme¹⁸ ».

38 Est-il plus vertueux dans ces conditions d'honorer les engagements pris ou d'oser, comme nous y incitent les nouvelles règles de la gestion publique, tenter une « justification au premier euro » des dépenses de défense ?

Une nouvelle structuration budgétaire

Le budget de défense français était traditionnellement articulé en « sections » correspondant à chaque armée. Il est frappant de constater que la répartition interne entre ces sections reflète une grande stabilité au cours du dernier quart de siècle malgré les ruptures stratégiques intervenues. L'armée de terre est passée de 27,6 % à 24,3 % du total, l'armée de l'air de 21,0 % à 18,7 %, la marine nationale est stable à 17,2 %. Même la catégorie composite des « services communs » s'est maintenue autour de 25 %. Seule la gendarmerie nationale connaît une progression significative, passant de 9,3 % en 1980 à 14,3 % en 2007¹⁹, comme si la finalité intérieure du budget de défense était devenue prioritaire.

La mise en place de la nouvelle « constitution budgétaire » (LOLF) votée en 2001 a été l'occasion d'une révision en 2006 de la présentation du budget de défense. La mission défense s'articule désormais en 2007 en quatre programmes d'inégale importance :

- « l'environnement et la prospective de défense », qui représentent 4,3 % du total (1,66 MM€) ;
- « la préparation et l'emploi des forces », qui représentent 55,1 % du total (21,04 MM€) ;

16. Charles Ailleret, *L'Aventure atomique française*, Grasset, 1968.

17. La précédente loi de programmation pour 1997-2002 n'avait connu qu'un taux d'exécution de 88 %.

18. Jean D'Albion, *Une France sans défense*, Calmann-Lévy, 1991.

19. Annuaire statistique de la défense, Ministère de la Défense, décembre 2006.

– « le soutien à la politique de défense », qui représente 8,3 % du total (3,17 MM€);

– « l'équipement des forces », qui représente 27,5 % du total (10,51 MM€).

Cette présentation a l'ambition de mieux distinguer les facettes de l'effort de défense. Elle ne permet cependant pas d'identifier le coût complet des « systèmes de forces » mis en œuvre ou projetés et contient quelques incohérences comme, par exemple, dans le domaine du renseignement, éclaté artificiellement entre deux programmes.

Selon le ministère de la Défense, l'équilibre du budget de défense s'établissait en 2006 entre une part de 45,3 % réservée à l'équipement et une part de 54,7 % destinée au fonctionnement. En réalité, selon le SIPRI, la France ne consacrait au titre de cette année que 29,6 % de son budget aux dépenses d'équipement même si cette part s'est accrue au cours des dernières années (23,8 % en 2000).

39

Le mythique partage du fardeau

Malgré une attitude favorable au maintien de l'effort de défense, les responsables publics doivent aujourd'hui faire face à un besoin de financement supplémentaire évalué entre 40 et 70 MM€²⁰ pour atteindre le modèle de défense initialement projeté à l'horizon 2015. Un tel objectif ne paraît guère pouvoir être satisfait par des moyens purement nationaux.

La tentation est donc grande, comme régulièrement en période de disette, de chercher auprès de ses voisins et partenaires une manière de partager l'effort de défense. Cet effort s'est jusqu'ici heurté à de nombreux obstacles politiques, opérationnels et industriels.

En 2006, le budget américain de défense représentait 59,5 % du total de ceux des membres de l'OTAN et 72,5 % des dépenses d'équipement de l'OTAN. Ces parts étaient respectivement de 52,2 % et de 62,2 % en 2000. Malgré l'élargissement de l'Alliance, le poids relatif des États-Unis s'est donc significativement accru. Il correspond sans nul doute à une perception de long terme de leurs intérêts stratégiques et des risques qui les menacent. Or, les exhortations régulières des autorités américaines ou des secrétaires généraux ne suffisent pas à convaincre les membres européens de l'Alliance de compenser le décrochage menaçant entre les efforts des deux rives de l'Atlantique. Les débats

20. Étude interne du ministère de la Défense citée par *Les Échos* du 24 janvier 2007.

anciens et souvent acrimonieux sur le *burden sharing* entre membres ne débouchent guère sur des actes de la part des plus petits membres qui peuvent estimer bénéficier de fait des assurances du traité de 1949 ou se sentir dépassés par les perspectives d'élargissement de l'objet de l'Alliance. Comme l'a établi l'économiste Mancur Olson Jr, la logique de la coopération entre individus semble s'appliquer aux États dans ce domaine: «à moins que le groupe d'individus dans un groupe ne soit relativement petit ou qu'il y ait coercition ou autre moyen de presser les individus d'agir dans leur intérêt commun, des individus rationnels et égoïstes n'agiront pas dans l'intérêt de leur groupe²¹».

Sur le plan européen, la situation n'offre guère plus de perspectives. La disparité est également forte dans les efforts de défense des États membres de l'Union. Dans plusieurs d'entre eux, le déclin de l'effort budgétaire est plus marqué au cours de la période 2001-2005 qu'au cours de la période 1995-2000: il s'élève pour l'Allemagne respectivement à -1,1 % et -0,5 % par an et pour l'Italie à -2,2 % et +4,3 % par an²².

Dans ces conditions, les appels lancés depuis plusieurs années pour trouver des «critères de convergence» afin de réduire des disparités estimées de 1 à 3,5 pour les dépenses de défense par habitant, de 1 à 4,6 en matière de part du PIB consacrée à la défense et de 1 à 5 en matière de part relative de dépenses d'équipement demeurent peu entendus par les États de l'Union. Comme l'a souligné naguère François Heisbourg, l'insuffisance de l'effort des Européens tient à la duplication des moyens militaires au sein de chaque État-nation, aux différences de choix par rapport à la conscription, à la balkanisation de l'offre et de la demande en matière d'armement, mais aussi aux différences objectives des situations géostratégiques des États-membres²³.

Des initiatives positives ont été lancées pour améliorer la rationalité de l'effort de défense, dont les moindres ne sont pas l'adoption en 2004 d'un «objectif global 2010» pour l'amélioration des capacités communes et la mise en place de l'Agence européenne de défense en 2005. Elles ne suffiront cependant pas à améliorer significativement l'efficacité des dépenses de défense si les principaux États, cinq d'entre eux représentant 80 % des dépenses de défense de l'Union, persistent à

21. Mancur Olson Jr, *The Logic of Collective Action*, Harvard, Harvard UP, 1971.

22. Données OTAN citées par Martial Foucault, «La politique de défense française: effort financier et choix budgétaires», note du CERI, mars 2007.

23. François Heisbourg, «L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique», *Politique étrangère*, été 1999.

conserver un modèle, au moins optique, d'autonomie nationale de défense.

Comme le montrent les sondages réalisés par le ministère de la Défense²⁴, plus des trois quarts des Français se déclarent favorables au maintien, voire à l'augmentation des dépenses de défense. Ce civisme avec lequel les citoyens assument un effort financier substantiel doit être salué. Il pourrait rencontrer une efficacité plus grande si, au terme d'un débat national, un consensus s'établissait sur la nécessité de procéder à des réformes radicales : réduction de la diversité des objectifs militaires, élimination progressive des objectifs périphériques, dépassement de l'étroitesse du marché national, simplification de l'organisation militaire, réflexion sur le transfert de l'autonomie stratégique à l'échelon politique approprié.

41

Avec une dépense de près de 340 \$ par habitant, la France assume une contribution importante à la défense de l'espace européen. Par ces réformes, son apport à la politique européenne de sécurité et de défense commune de l'Union pourrait être substantiellement accru pour permettre à cette dernière de faire face aux défis de l'avenir.

Une telle option exige du courage mais, comme le rappelait l'un de nos stratèges émérites, « s'en tenir aux ambitions formulées dans d'autres circonstances en sachant qu'il est devenu impossible d'en réunir les moyens est à la fois la plus facile et la pire des attitudes²⁵ ».

24. Sondage BVA « Les Français et la défense », DICOD, juillet 2006.

25. Général Pierre-Marie Gallois, *L'Adieu aux armées*, Albin Michel, 1976.

R É S U M É

Le budget de défense d'une nation vaut moins par son niveau que par ce qu'il recouvre vraiment. Plus qu'un autre, il est la résultante de décisions passées et porte en lui les incertitudes de l'avenir. Une restauration significative du nerf de la guerre ne doit pas exclure une révision radicale de sa conception.