



HAL
open science

L'évaluation critique des dépenses militaires dans les budgets nationaux

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. L'évaluation critique des dépenses militaires dans les budgets nationaux. Défense et économie., SGDN, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 1989. hal-02963631

HAL Id: hal-02963631

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02963631v1>

Submitted on 10 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'évaluation critique des dépenses militaires dans les budgets nationaux

Jacques Fontanel

In
Défense et économie,
Actes des journées d'Etudes de Nice,
Secrétariat Général de la Défense Nationale,
14 Septembre 1989

Résumé : La Commission a présenté cinq questions principales concernant l'effort de défense des Etats ; elles portent sur :

- La conceptualisation du budget et des dépenses militaires,
- L'intérêt de la construction d'agrégats significatifs et normalisés de l'effort de défense d'un pays.
- La difficulté statistique pour développer des comparaisons internationales des dépenses militaires significatives.
- le calcul du budget militaire soviétique à l'aune d'une économie non planifiée ?
- L'intérêt et les biais d'un désarmement fondé sur la réduction des budgets militaires.

The Commission presented five main questions concerning the defence effort of the states; they are as follows:

- Conceptualisation of the budget and military expenditure,
- The interest of building significant and standardised aggregates of a country's defence effort.
- The statistical difficulty of developing international comparisons of significant military expenditure.
- The calculation of the Soviet military budget in the light of an unplanned economy?
- The interest and bias of a disarmament based on the reduction of military budgets.

Mots clés : dépenses militaires, budget militaire, comparaisons internationales, désarmement

Military budgets, military expenditures, international comparisons, disarmament

La connaissance statistique des dépenses militaires pose des problèmes particulièrement ardues. D'abord, il y a souvent confusion entre budget et dépenses militaires alors que le premier terme fait référence à un concept de financement public, soulignant l'implication financière de l'Etat en matière de défense militaire alors que le second constitue plutôt un agrégat statistique qui cherche à mettre en évidence l'ensemble des dépenses consacrées à l'effort militaire national. La conception même du mot militaire est ambiguë, puisque le SIPRI inclut, par exemple, la défense civile dans les dépenses militaires, que certaines unités ayant des fonctions de police sont, selon les traditions nationales, soit intégrées dans le corps des armées soit dépendantes du Ministère de l'Intérieur, ou que les stocks stratégiques effectués à des fins militaires sont ou non inclus dans les dépenses courantes de défense. Si l'on se réfère aux seules informations fournies par les Etats et par le SIPRI en monnaies nationales, on peut constater pour l'année 1985 des divergences considérables.

Tableau n° - Divergences d'estimation des dépenses militaires entre le SIPRI et les Etats (informations fournis par les Etats à l'ONU) en 1985.

Etats	ONU	FMI	SIPRI
Belgique	116329	139700	155499 F.B.
Canada	9180	7900	10263 \$.C.
Chili	75400	93000	238000 pesos
Danemark	12669	13313	13750 couronnes
Espagne	631000	539500	679811 pesetas
Finlande	5198	5261	4737 markkaa
France	150200	131500	186242 francs
RFA	52192		59737 marks
Royaume-Uni	17511	18146	18572 Livres
Suède	21619	25120	25532 couronnes
USA	261904	243740	266642 \$

Ces chiffres sont donc assez divergents et évidemment, les rapports relatifs sont assez directement touchés. Habituellement, les chiffres du SIPRI sont supérieurs aux autres (à l'exception de la Finlande). Il est cependant intéressant de constater que pour un même concept, l'Etat fournit des informations différentes. Il faut dire aussi que les concepts de budgets militaires du FMI et ceux de l'ONU diffèrent, mais cela ne facilite pas la compréhension de ce

qui doit être considéré comme des coûts spécifiques à la défense militaire et ce qui n'y est pas.

La notion de dépenses militaires est malheureusement polysémique. Les principales sources internationales publiant les dépenses militaires n'utilisent pas les mêmes concepts. Ainsi, le Stockholm International Peace Research Institute comptabilise les forces paramilitaires, au contraire de l'Arms Control and Disarmament Agency de Washington qui inclut pourtant le logement des personnels que ni le SIPRI, ni l'OTAN, ni l'International Institute for Strategic Studies de Londres n'incluent dans leurs définitions des dépenses militaires. Les Etats-Unis ont au moins quatre concepts de défense :

- celui du Department of Defense inclut les coûts du personnel (pensions comprises), les dépenses d'opérations et maintenance, les achats, la construction et la recherche-développement militaires, mais il ne comprend pas les dépenses civiles du département (notamment le Corps d'Armée des Ingénieurs).
- Le budget de défense nationale ajoute les dépenses des armes nucléaires, les réacteurs nucléaires des bâtiments navals (inclus dans le Department of Energy), la maintenance des armes stratégiques et les plans d'urgence.
- Les dépenses militaires calculées par la Comptabilité Nationale répondent aux conventions de la comptabilité nationale et non à celle du financement public.
- Enfin, l'OTAN ajoute les pensions de retraite, l'assistance militaire à l'étranger et les forces paramilitaires (mais ne prend pas en compte les pensions de guerre, les dépenses de défense civile ou les paiements de dettes de guerre).

Lorsque l'on aborde le problème plus général de la comparaison internationale des dépenses militaires, les écarts sont encore plus importants. Les comparaisons réalisées à partir des taux de change sont souvent inadaptées, car ces instruments de conversion sont instables, ils ne représentent pas vraiment le pouvoir d'achat d'une monnaie, mais sa valeur marchande sur un marché des devises particulièrement spéculatif du fait de sa dépendance à l'égard de la confiance des opérateurs, des différentiels d'intérêt, des mouvements du capital financier et des risques stratégiques internationaux. Les Nations Unies ont mis en place un instrument de comptabilisation et ils ont mis en évidence l'intérêt de l'application de la méthode des parités de pouvoir d'achat dans une procédure éventuelle de désarmement réalisée notamment par une réduction des dépenses militaires.

Si l'on se limite aux sources internationales, les dépenses militaires de pays aussi ouverts à l'information que le sont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie ou les Etats-Unis diffèrent considérablement, au point d'obliger les économètres potentiels à d'énormes efforts de clarification, souvent sanctionnés par de bien faibles résultats sur l'analyse de la qualité des informations fournies. Prenons un exemple simple, à savoir les dépenses de ces pays en 1983.

Tableau n° - Dépenses militaires de la France, de la RFA, des Etats-Unis et du Royaume-Uni en 1982 selon les sources en \$ courants (sauf SIPRI en \$ et prix 1980)

Pays	ACDA 1988	ACDA 1986	ACDA 1984	SIPRI PPA	ONU
France	28170	20340	25612	27177	19657
Italie	12970	8903	9978	10265	14154
RFA	29030	20970	23094	26990	18447
RU	24050	21070	27368	27163	24495
Etats-Unis	196400	196400	196345	169691	184403

On constate des divergences considérables dues uniquement aux comparaisons internationales et intertemporelles elles-mêmes, les données nationales étant sensiblement les mêmes. Or, dans sa plus haute estimation, la France représentait 14,3 % des dépenses militaires américaines, alors que dans sa plus faible expression (définie toujours par l'ACDA) elle n'excédait pas 10,3 %, passant du 1/7 ème à presque 1/10 ème pour l'estimation de la même année.

Ces chiffres sont donnés pour les pays occidentaux, pour lesquels les sources d'information et de vérification sont nombreuses. Pour l'Union Soviétique, les chiffres sont évidemment encore plus contestables et récemment encore M. Gorbatchev a publiquement confirmé que les publications officielles des dépenses militaires soviétiques étaient largement erronées, notamment parce que les achats d'armement et le coût de la R&D militaire n'étaient pas comptabilisés dans cet agrégat. Cette question est abordée par Jean-Pierre AUDOUX qui ajoute que les soviétiques omettent en outre de comptabiliser les 500000 gardes frontières et les personnels de sécurité qui ont une vocation militaire et qui souligne à juste titre le problème de l'évaluation des dépenses d'acquisition dont les prix sont planifiés et restent largement artificiels, compte tenu des subventions importantes indirectement reçues. Il convient donc d'améliorer la transparence statistique des pays du Pacte de Varsovie, avant de concevoir un désarmement par une réduction des dépenses militaires.

Dans le cadre d'une volonté politique de réduction des dépenses militaires, il est nécessaire de construire un indice des prix assurant un suivi durable des dépenses militaires d'un pays et des comparaisons internationales. L'élaboration de ces indices a été engagée par un Groupe d'Experts des Nations Unies, avec des résultats techniques intéressants ; en effet, après avoir construit une matrice représentant en lignes les ressources (personnel, opérations et entretien, achats, construction et recherche-développement comme agrégats d'ensembles plus détaillés) et les types de forces (stratégiques, les grandes armes, le soutien, le commandement ou les forces paramilitaires) qui a déjà été rempli 170 fois par une trentaine de pays (dont un seul des pays de l'Est à savoir la Roumanie), le Groupe d'experts a réalisé une estimation comparée dans le temps et dans l'espace des dépenses militaires auprès de huit pays volontaires, malheureusement appartenant tous aux pays occidentaux. Les résultats et vérifications de ces résultats ont mis en évidence l'intérêt d'une estimation comparée des dépenses militaires par la méthode de parités de pouvoir d'achat, qui réduit les biais statistiques provoqués par les taux de change formés sur des marchés de change spéculatifs, déterminés d'abord par les relations économiques et financières internationales et faiblement concernés par le pouvoir d'achat interne d'une monnaie. Cette étude que nous avons entreprise nous a conduit à mettre en évidence des divergences importantes dans les pays de l'OCDE des estimations comparées des dépenses militaires. Les divergences retenues sont dues principalement au choix du taux de conversion de la monnaie. Mais les erreurs dans les estimations des dépenses militaires naissent parfois de leur définition même.

C'est ce qui a conduit Louis PILANDON à s'interroger sur le concept de dépenses de défense, qu'il juge préférable à celui de dépenses militaires. Se basant d'abord sur les informations brutes, il constate que le secret et la désinformation sont des règles constantes dans ce domaine d'étude bien particulier. Les budgets nationaux ne sont pas toujours très clairs et parfois certains États semblent prendre un malin plaisir à embrouiller les pistes de façon à rendre difficilement compréhensible l'effort effectivement réalisé. Ainsi, les forces paramilitaires, les achats de matériels d'armement ou la recherche-développement pour les plus grandes puissances sont autant d'éléments qui se prêtent bien à ce camouflage plus ou moins organisé.

Il propose alors, au-delà de ces questions qui pourraient être traitées par la vérification et une définition plus précise des dépenses militaires budgétaires (auquel il adjoint les autres

chapitres du budget qui concerne la défense militaire sans être géré par le Ministère de la Défense), de déterminer la capacité militaire réelle de défense en ajoutant la valeur des importations et des exportations d'armement ainsi que l'aide militaire donnée ou reçue.

Ce nouveau concept pose toutefois le problème de la double comptabilisation, au moins dans certains pays étant entendu que les importations d'armes sont déjà incluses dans les achats militaires (composante importante des dépenses militaires) et que de nombreux pays incluent déjà l'aide militaire dans leur concept de dépenses militaires. Dans ces conditions, ce premier concept mériterait d'être d'autant plus affiné que s'il est vrai que généralement les exportations d'armes concernent surtout les pays amis, il arrive souvent que des renversements d'alliance se réalisent ou que les ventes soient réalisées pour des raisons purement économiques. D'autre part, l'aide militaire reçue n'est pas à proprement parler une dépense militaire, sauf s'il y a de réels coûts d'opportunité. Or, souvent cette aide n'existe que parce qu'elle est militaire et en l'absence d'un accord entre les Etats sur cette aide, il en résulte non seulement une non-substitution en faveur de l'aide civile, mais souvent une réduction même de cette aide civile.

Pour Louis PILANDON, les dépenses de défense font aussi référence à des dépenses non militaires, parmi lesquelles il retient :

- les dépenses civiles de sécurité - qui englobent les dépenses de police et de sécurité, les coûts de la protection des populations comme la lutte contre les risques naturels ou les catastrophes sociales, et les abris de protection des populations, qui entraînent souvent un surcoût de l'ordre de 5 à 10 % selon les contraintes nationales -,
- les dépenses économiques de défense qui comprennent notamment le stockage des matières premières et des produits stratégiques,
- et enfin, les dépenses indirectes de défense comme les coûts d'un embargo, les ristournes fiscales pour les productions de la défense, ou d'une restriction volontaire d'échange pour protéger une technologie avancée ou sensible et même les pertes involontaires subies du fait de l'espionnage.

Cette taxonomie, pour intéressante qu'elle soit, n'en manque pas moins d'ambiguïté. Ainsi, il semble que l'on ajoute à la fois des coûts directs et des coûts d'opportunité. Or, ces coûts sont différents de nature et même si l'on admettait l'idée de les agréger, il conviendrait alors de s'interroger sur les coûts d'opportunité de la conscription et plus généralement de l'ensemble des dépenses

militaires. Il nous semble donc nécessaire d'homogénéiser les informations statistiques, quitte à développer plusieurs concepts différents qui auraient l'avantage de s'appliquer sans ambiguïté dans tous les pays.

Ceci étant, Louis PILANDON cherche à définir le coefficient de dépenses totale qui représente le ratio entre les dépenses globales de Défense et les dépenses militaires du budget. Les résultats encore partiels et fragmentaires, mais il est intéressant de considérer que ce coefficient varie considérablement selon la structure même des pays, mais aussi probablement des informations nationales effectivement disponibles. Ainsi, de 1979 à 1984 ce coefficient était compris entre 1,9 et 2,2 pour la France, contre 9 à 11 pour l'URSS, il est vrai pendant la période allant de 1967 à 1970.

Même si les concepts nous paraissent devoir être revus pour la détermination de coûts semblables, cette étude nous paraît intéressante car non seulement elle rejoint les analyses conceptuelles qui cherchent à homogénéiser les concepts, mais elle aboutit aussi à une réelle estimation de l'effort national de défense, chiffre qui devrait probablement être calculé dans l'hypothèse d'un désarmement négocié s'exprimant notamment par une réduction des dépenses militaires. Cette question préoccupe aussi Jean-Pierre Audoux qui rappelle que tout effort de désarmement implique vérification et que les pays de l'Est devraient, par un contrôle accepté réalisé par les fonctionnaires de l'ONU et par une publication annuelle montrer leur bonne foi. Ces conditions étant remplies, il propose la fixation de seuils maximum d'effort de défense en proportion du PNB (pourquoi donc ?), la limitation de la RD militaire (comment ?) et des coupes automatiques dans le cas de déficits publics critiques (qui décide ?). S'il est vrai que la réduction des budgets militaires est difficile à vérifier et même à mesurer, elle nous paraît cependant indispensable, car avec des ressources limitées, on réduit de manière mécanique les moyens mis en oeuvre ; cependant, il est clair qu'une telle mesure ne peut se suffire à elle-même surtout dans le cadre d'une défense nucléaire, dont on sait maintenant qu'elle assure le meilleur rapport qualité-prix en matière de défense moderne.

Le Professeur Jacques PERCEBOIS s'interroge sur les frontières du budget militaire de la France. Il signale que les gouvernements cherchent volontairement à minimiser leurs dépenses militaires et que la frontière entre le budget civil et le budget militaire n'est pas toujours facile à délimiter, notamment parce que la conception

juridique du budget diffère de la conception fonctionnelle. Dans la fonction Défense, il souhaite notamment exclure la Gendarmerie, inclure une fraction des dotations de l'Administration centrale liées au fonctionnement des Pouvoirs Publics, comptabiliser les pensions, tenir compte du fait que si le prix unitaire d'un équipement baisse en moyenne de 20 % quand la série est doublée, c'est le contribuable français qui paie 50 % des exportations d'armement, intégrer le coût des bonifications d'intérêt de l'aide publique au développement qui sert à financer des achats d'armes. Dans ces conditions, c'est entre 15 et 20 milliards de francs qu'il faudrait ajouter au budget de la Défense.

La France a accordé une priorité à son équipement nucléaire, mais selon Jacques PERCEBOIS, il n'y a pas nécessairement eu une réelle rivalité avec l'équipement conventionnel, mais plutôt une complémentarité (idée que ne partage pas par exemple, Ron SMITH, de l'Université de Londres). Jacques PERCEBOIS trouve une bonne corrélation positive entre l'équipement militaire dans le budget de la Défense et la part des crédits alloués au nucléaire dans l'équipement militaire, ce qui n'est pas étonnant. Il eut probablement été préférable, pour améliorer la régression, d'utiliser le concept d'équipement conventionnel à relier directement à celui affecté au nucléaire. Il note qu'un arbitrage a été réalisé à la fin des années 70 en faveur des crédits de fonctionnement et au détriment de l'équipement classique et que les années 80 ont vu la modernisation de l'équipement classique et le durcissement de la force de dissuasion qui ont conduit à une priorité des dépenses de capital, l'Armée de Terre ayant consenti les sacrifices des plus lourds.

Actuellement, le budget de la Défense subit diverses contraintes : l'endettement de l'Etat (qui impose de consacrer une part croissante du budget au service de la dette), la croissance rapide des dépenses de solidarité du fait de la crise économique, la priorité absolue donnée à la modernisation de l'appareil productif dans un contexte d'internationalisation croissante de l'économie française. Mais aussi, les choix à opérer eu égard au retard de la modernisation de nos forces classiques et le durcissement de la force nucléaire, conduisent à une rationalisation des dépenses courantes et à un retard dans la mise au point de programmes d'équipements nouveaux.

Christian BOURDEILLE s'interroge alors sur la dérive budgétaire des grands programmes d'armement. Il rappelle opportunément que si les armements deviennent trop chers ils seront commandés en moindre quantité provoquant ainsi une sorte de désarmement

structurel. La nature des dépenses d'équipements militaires implique des devis initiaux élevés, sans cesse modifiés par les progrès technologiques impliqués par l'obligation de résultats opérationnels. Ces modifications ont souvent des conséquences financières considérables, aggravées par l'existence de séries relativement courtes et de l'absence de prix déterminés par le marché.

Il y a cinq phases dans la gestion d'un programme d'armement : la conception, la définition, le développement, l'industrialisation et la fabrication en série. Christian BOURDEILLE donne l'exemple du programme AMX Leclerc pour illustrer ces phases, qui mettent en évidence l'importance du temps dans la réalisation du programme et donc des nécessaires révisions continues qui conduisent à ces fameux dérapages, souvent présentés comme des actions volontaires du complexe militaro-industriel, alors qu'ils ne sont souvent que l'expression d'erreurs de prévisions économiques dans un univers incertain et évolutif. On assiste cependant à la dérive de la qualité qui conduit à la construction de monstres technologiques en quantité très limitée, ce qui fait dire à l'amiral Leenhart que du fait des coûts unitaires des navires, on se retrouve avec deux merveilles de l'art naval au lieu d'une flotte. Pour éviter les dérives, il faut maîtriser les coûts, en incluant une analyse de la valeur et la notion de coût global de possession. En outre, il faut éviter les ruptures, à savoir le renouvellement des matériels par génération, le sous-financement volontaire des programmes qui incite l'industriel à la modération mais favorise les situations de crise et l'introduction de technologies émergentes encore mal maîtrisées.

Toutes ces études renforcent l'idée selon laquelle les comparaisons intertemporelles et internationales des dépenses militaires doivent faire l'objet d'études spécifiques, notamment dans le cadre d'un accord de désarmement portant partiellement sur l'affectation des ressources nationales à la défense.

Références

Audoux, J-P. (1989), *Conditions et propositions pour un désarmement budgétaire Est-Ouest*, in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre.

Bourdeille, C. (1989), *La dérive budgétaire des grands programmes d'armement français : entre le surcoût, le sous-financement et l'indécision*, in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre.

Fontanel, J. (1980) Le concept de dépenses militaires, *Revue Défense Nationale*. Decembre.

Fontanel, J. (1982), Les comparaisons des dépenses militaires, *Revue de Défense Nationale*, Novembre.

Fontanel, J. (1989), *Les comparaisons des dépenses militaires*, in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre

Guignard, M. (1989), *Comparaison des budgets de défense dans différents pays : méthodologie et problèmes soulevés*. in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre.

Percebois, J. (1989), *Le budget français de la défense*, in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre

Pilandon, L. (1989), *Le concept de Dépenses de défense*, in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre

Schmidt, C. (1989), *Analyse économique et défense*, in Défense et économie, Actes des journées d'Etudes de Nice, Secrétariat Général de la Défense Nationale, 14 Septembre