



HAL
open science

Comment comparer les dépenses militaires des États ?

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Comment comparer les dépenses militaires des États ?. Economie de la défense, École d'état-major, May 1985, Compiègne, France. hal-03230048

HAL Id: hal-03230048

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03230048v1>

Submitted on 19 May 2021

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.

Comment comparer les dépenses militaires des Etats ? Obstacles techniques et questions politiques

Jacques Fontanel

Conférence Ecole d'Etat-Major
Compiègne, 24 Mai 1985

Résumé : Dans le cadre du Désarmement pour le Développement et de la proposition française de création d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement, des études ont été engagées dans le cadre de l'ONU pour déterminer les techniques statistiques les plus fiables et représentatives de l'effort de défense des Etats. Cependant, cette question soulève des problèmes statistiques importants concernant le contenu de ces dépenses, leur structure, mais aussi la fiabilité des informations fournies par les Etats, notamment ceux qui ne rendent aucun compte à un Parlement. Il existe donc aussi des questions politiques à résoudre touchant à la vérification des données nationales, mais aussi l'expression libre du contenu des dépenses consacrées à la défense nationale.

In the context of Disarmament for Development and the French proposal to create an International Disarmament Fund for Development, studies have been undertaken within the UN framework to determine the most reliable and representative statistical techniques for the defence effort of States. However, this question raises important statistical problems concerning the content of this expenditure, its structure, but also the reliability of the information provided by states, especially those that do not report to a parliament. There are therefore also political issues to be resolved concerning the verification of national data, but also the free expression of the content of national defence expenditure.

Mots clés : dépenses militaires, vérification, secret militaire
Military expenditure, military secret.

L'estimation et les comparaisons des dépenses militaires se heurtent à deux difficultés principales.

- D'abord, les définitions des dépenses militaires varient d'un pays à l'autre. La plupart du temps, le budget militaire est retenu comme indicateur principal du coût de la défense. Cependant, il est rare que le Ministère de la défense et des armées soient le seul Ministère concerné et financer de toutes les opérations concernant la sécurité nationale d'un pays. En outre, politiquement, il est parfois intéressant pour un gouvernement de fournir des chiffres plus politiquement acceptables pour l'opinion publique. Enfin, la défense civile exerce aussi un rôle non négligeable dans certains pays. Il faut aussi considérer que le secret militaire, accepté en général par toutes les Parties, peut contrevenir à une présentation claire et objective des engagements financiers des Etats dans le domaine militaire.

- Ensuite, l'utilisation des taux de change comme instrument de conversion des dépenses militaires d'un pays n'est pas très significative. Une dévaluation de 20 % de la monnaie d'un pays exprimée en dollars, laisse supposer que le pays, à dépenses égales, a diminué ses dépenses militaires. Il faut donc trouver d'autres méthodes pour donner aux résultats une signification légitime. Plusieurs méthodes ont été élaborées, mais aucune ne satisfait pleinement aux critères scientifiques permettant de déterminer avec exactitude les efforts financiers comparatifs des Etats en matière de défense ou, et ce n'est pas la même dimension, de la sécurité nationale.

Dans le cadre d'un accord de réduction des dépenses militaires des superpuissances, il convient d'obtenir de toutes les Parties un accord à la fois sur le contenu des dépenses militaires et sur les instruments statistiques utilisés pour réaliser des comparaisons internationales. Pour mieux analyser l'importance de cette question, il est intéressant d'une part d'analyser les données fournies par les sources internationales spécialisées en vue de s'inspirer d'elles pour engager des analyses spécifiques engagées par les Nations Unies et d'autre part de s'interroger sur les procédures de vérification des données fournies en grande partie par les Etats eux-mêmes.

LES SOURCES NATIONALES ET INTERNATIONALES DES DEPENSES MILITAIRES

Les sources principales des dépenses militaires proviennent des Etats eux-mêmes. Des études spécifiques doivent être entreprises pour homogénéiser le contenu de ces dépenses, en s'interrogeant sur le caractère militaire ou non d'une dépense, ou son intérêt général pour la sécurité nationale ou non. Il est fréquent que des activités civiles soient réalisées par l'armée et que des opérations civiles aient un intérêt pour la sécurité nationale.

La plupart du temps, les analystes retiennent le budget militaire comme indicateur principal du coût de la défense, mais cette hypothèse s'avère inadéquate si, pour des raisons internes ou externes, un pays transfère dans le budget civil des dépenses qui appartiennent normalement au secteur militaire. Ces manipulations de chiffres seraient évidemment inacceptables dans le cadre d'un accord international sur la réduction des budgets militaires.

Pour connaître, par exemple, l'importance des dépenses militaires aux Etats-Unis, plusieurs instruments de mesure sont à la fois disponibles et concurrents. Il existe en fait quatre définitions différentes.

- Le concept de dépenses militaires du Department of Defense inclue les coûts des personnels (pensions comprises), d'opération et maintenance, d'achats, de recherche-développement et de construction militaire (incluant le logement des personnels militaires). Par contre, les dépenses civiles du Department of Defense (les fonds pour le Corps d'Armée des Ingénieurs) ne sont pas incluses.

- Le budget de défense nationale est une notion plus large. Quelques dépenses de départements ou d'agences n'appartenant pas au Department of Defense sont incluses, notamment les dépenses des armes nucléaires et des réacteurs nucléaires des bâtiments navals (Department of Energy), la maintenance des armes stratégiques, le Selective Service System et le plan d'urgence. Ce concept est celui qui est le plus couramment utilisé et il a été souvent critiqué comme étant trop restrictif.

- Les dépenses militaires calculées par la comptabilité du Revenu National (défini par le National Income and Product Accounts of the Department of Commerce) comprennent les achats de biens et services militaires du gouvernement, selon les conventions de la comptabilité nationale américaine. Ce nouveau concept introduit de nouvelles catégories dans le budget de défense nationale, mais il en exclue aussi d'autres (notamment les pensions, qui sont considérées comme un transfert et non comme le paiement des services courants). Par contre, l'assistance militaire étrangère est incluse. Il y a aussi des divergences dans l'enregistrement, dans le temps, des données. Les achats de défense ne sont retenus que lorsque le produit est concrètement délivré aux services de défense acheteurs.

- La définition de l'OTAN inclut les coûts militaires directs, la recherche-développement militaire et les pensions de retraite. Elle est assez proche du budget de la défense nationale, mais elle inclut l'assistance militaire étrangère et les forces paramilitaires ou de police entraînées et équipées pour des opérations militaires, alors que les pensions de guerre, les dépenses de défense civile et les paiements de dettes de guerre sont exclues.

Ces différents concepts montrent qu'il est déjà difficile de disposer d'un accord national clair pour calculer les dépenses militaires. A fortiori, au niveau international, l'effort de comptabilisation est difficile et généralement critiqué. Actuellement, les principales sources internationales parlent plutôt de dépenses militaires, ce qui a priori est plus satisfaisant que l'analyse des seuls budgets militaires.

Il existe quatre sources traditionnelles d'informations quantitatives sur les dépenses militaires : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), le U.S. Arms Control and Disarmament Agency (USACDA), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'International Institute for Strategic Studies (IISS). Il faudrait ajouter la Banque Mondiale et surtout le Fonds Monétaire International (qui sert bien souvent de base de référence aux autres sources internationales). Même si le SIPRI et l'IISS publient aussi des chiffres de dépenses militaires libellés en dollars, les comparaisons sont souvent impossibles à faire. Le Tableau n° 1 met en évidence les différences de définition entre les sources d'informations citées.

Tableau n° 1 - Le contenu des dépenses militaires selon les grandes sources internationales spécialisées

Dépenses	USACDA	SIPRI	OTAN	IISS(1)
Soldes et indemnités des personnels militaires	Oui	Oui	Oui	OUI
Rémunérations du personnel	Non	Oui	Oui	Non
Opérations et maintenance	Oui	Oui	Oui(2)	Oui
Achats (y compris production)	Oui	Oui	Oui(3)	Oui
R & D militaire	Oui	Oui	Oui(4)	Oui
Construction	Oui	Oui	Oui(5)	Oui
Pensions	Oui	Oui	Oui	Oui
Aide militaire	Oui	Oui	Oui	Oui
Défense civile	Oui	Oui	Non	Non
Forces paramilitaires	Non	Oui	Non	Non
Applications militaires de l'énergie nucléaire et de la recherche spatiale	Non	Oui	Non	Non
Logement des personnels	Oui	Non	Non	Non
Dépenses diverses	Non	Non	Oui	Oui

(1) Les définitions de l'IISS sont basées sur les définitions de l'OTAN, mais aussi sur les chiffres publiés par les Etats. Il est difficile de connaître les méthodes d'évaluation, mais les résultats ne diffèrent pas fondamentalement de ceux de l'OTAN.

(2) Compris dans "Autres matériels, approvisionnements et opérations."
 (3) Achats matériels lourds et missiles (y compris la production)
 (4) Autres matériels approvisionnements et opérations
 (5) Infrastructure commune de l'OTAN

Les divergences d'estimation sont assez considérables et elles ne dépendent évidemment pas uniquement des définitions, des méthodes de comparaisons internationales et intertemporelles, du contenu exact des catégories énoncées ci-dessus, mais aussi de la transparence plus ou moins grande des informations dans les différents pays étudiés et des possibilités concrètes de vérification des informations fournies par les Etats. Il est assez intéressant de constater que les chiffres publiés par les Etats-Unis ou par l'OTAN mettent en évidence la suprématie, au niveau des dépenses militaires, des pays du Pacte de Varsovie et surtout de l'Union soviétique. Il en va différemment du SIPRI qui, pourtant, est la seule source d'information internationale intégrant les forces paramilitaires (très importantes dans les pays de l'Est) dans le concept même de dépenses militaires. Il n'empêche que si les écarts constatés sont souvent dus à la méthode de conversion des monnaies, le SIPRI considère que, par rapport aux publications officielles, les dépenses militaires réelles sont au moins trois fois supérieures au montant déclaré en roubles.

Ces principales sources d'information ne fournissent pas d'informations détaillées sur les dépenses militaires. Basées généralement sur les données fournies par le Fonds Monétaire International et sur les informations publiées par les Etats (lorsqu'elles existent), ces statistiques n'offrent pas un degré de précision élevé, d'autant que le contenu détaillé du chiffre global publié n'est généralement pas connu. C'est ainsi que des catégories telles que les pensions militaires, la construction, les forces paramilitaires, les dettes dues à l'importation d'armes ou même certaines dépenses de personnel sont comptabilisées dans d'autres rubriques que celle du Ministère de la Défense. D'autre part, dans le budget de la défense, des activités extra-militaires sont parfois incluses, telles que, par exemple, l'aviation civile en Arabie Saoudite ou au Pakistan. En outre, il arrive fréquemment que les définitions changent plusieurs fois dans le temps. C'est ainsi que la Gendarmerie, comptabilisée parmi les forces paramilitaires, a souvent été intégrée dans le budget du Ministère de la Défense ou dans celui du Ministère de l'Intérieur, selon les années (Iran, République Centrafricaine).

Les gouvernements cherchent souvent à cacher le coût réel des dépenses de défense, par le biais de comptes extra-budgétaires, de catégories budgétaires très agrégées, de l'assistance militaire, du double enregistrement ou de la manipulation des taux de change.

De nombreux pays (Pakistan, Bangladesh ou Botswana, par exemple) ne fournissent qu'un seul chiffre sur leurs dépenses militaires. D'autres publient deux ou trois chiffres marquant généralement la distinction entre les frais de personnels et les autres dépenses. Quelques pays ne reconnaissent pas le besoin de données plus précises ou encore choisissent de manipuler les informations statistiques en comptabilisant des achats d'armes dans les fournitures de produits civils. Dans ces conditions, il est quasi-impossible de vérifier les données des Etats.

L'assistance militaires est aussi une source d'erreurs considérable. Par exemple, il est bien connu que l'Arabie Saoudite, la Libye, le Koweït financent souvent l'achat de matériels, l'entraînement et le maintien de troupes étrangères pour des pays amis. Si le fait est bien connu, les chiffres budgétaires sont généralement trop agrégés ou flous pour permettre une bonne connaissance de ce phénomène. En outre, les procédures de camouflage sont souvent impossibles à mettre à jour. Ainsi, un pays A peut payer des armes à un pays B en faveur d'un pays C, qui n'inscrira évidemment pas cette somme dans ses propres dépenses militaires. En ce qui concerne l'aide militaire dans le cadre du Pacte de Varsovie, les informations sont encore plus difficiles à connaître et elles proviennent des services de renseignement des pays de l'Ouest qui d'ailleurs font généralement une confusion entre le transfert d'armes (ventes plus aide) et l'assistance militaire (don d'équipements militaires, services et fonds fournis gratuitement). Pour les pays occidentaux, les statistiques américaines sont relativement précises. Mais le problème des crédits n'est pas vraiment résolu, en ce sens qu'il faut d'abord savoir s'ils sont militaires ou civils et d'autre part quelle est leur forme et leur contenu. Il est alors nécessaire de disposer d'une information plus importante sur les contrats effectivement passés, ce qui évidemment, dans les conditions actuelles, ne semble guère possible.

Une autre pratique permet de requirer la signification des chiffres fournis par les Etats sur les dépenses militaires, celle de la double comptabilité, l'une publique sous-évaluant les dépenses militaires, l'autre interne et secrète à la seule discrétion des gouvernants. Il est évidemment impossible de connaître avec précision l'importance de cette pratique sur les estimations des dépenses militaires.

En outre, les comptes extra-budgétaires tendent à se développer. Pour David Jenkins (1980), les fonds disponibles pour l'Armée Indonésienne excéderaient 40 à 50 % les sommes effectivement publiées, du fait de l'existence d'un fonds extra-budgétaire percevant des revenus de nombreuses entreprises nationales. Il est probable que cette procédure existe dans de nombreux pays, sous des formes diverses.

Enfin, les manipulations gouvernementales des taux de change permettent encore de camoufler des ressources. Certains gains de l'échange du fait des ventes supplémentaires dues à la dévaluation ne sont pas rapatriés et peuvent être utilisés à des fins militaires. C'est ainsi que l'Inde en 1983 a financé une partie de ses achats d'armes à l'Union Soviétique. Il est probable que des pratiques semblables ont pu exister au Chili, en Iran, au Pakistan.

Il faut noter que l'USACDA fournit ses informations uniquement en dollars U.S. En outre, elle utilise les informations de l'OTAN et du FMI comme bases fondamentales de ses estimations. Dans ce contexte, si les dépenses de défense civile sont exclues des estimations, les dépenses militaires des industries autres que le Ministère de la Défense sont incluses, au même titre, pour les pays donateurs, que l'assistance militaire. D'autre part, les achats de matériels militaires faisant l'objet d'un paiement différé, sont comptabilisés au moment du contrat et non au moment du paiement effectif. Pour les pays non communistes, les informations publiées sont généralement fondées sur les dépenses du Ministère de la Défense. Cependant, l'USACDA reconnaît que les données produites ne sont pas toujours très précises, notamment pour les pays qui ne mentionnent dans leurs efforts de défense, que les dépenses fonctionnelles, en omettant sciemment (ou non) les dépenses de capital (Algérie, Cuba, Equateur, Egypte, Irak, Iran, Libye et Syrie, notamment). Dans certains cas, les dépenses militaires sont alors obtenues en additionnant les importations d'armes aux chiffres publiés par le Ministère de la Défense. Pour de nombreux pays en voie de développement, les dépenses de sécurité n'apparaissent pas dans leur intégralité dans les comptes ou les budgets nationaux. Selon Nicole BALL, "pour de nombreux pays en voie de développement, même les données les plus précises disponibles doivent sérieusement sous-estimer les dépenses de sécurité des gouvernements" (Ball, 1983, page 15).

Pour les pays communistes, la rareté et l'ambiguïté des informations rendent très difficiles les estimations. Les informations fournies par l'USACDA sont dérivées des travaux de la CIA (Central Intelligence Agency) basées sur une analyse de ce que coûterait aux Etats-Unis de financer l'effort militaire soviétique. La CIA cherche à identifier les programmes militaires soviétiques, à estimer leur importance et à fixer un prix fictif, libellé en dollars, de chaque article significatif. Conceptuellement, la méthode est très simple. Si Q exprime les quantités physiques des différentes armes et P les prix de ces armes aux Etats-Unis, les achats d'armement correspondront alors à la somme des produits des quantités et des prix de chaque arme. Ce calcul est normalement décomposé en cinq composantes : achats, paie des personnels et maintenance, opérations et maintenance, constructions militaires et enfin recherche-développement et espace. Ainsi, le coût de la main d'oeuvre militaire est calculé en multipliant le nombre d'hommes sous les drapeaux en URSS par le coût moyen correspondant d'un militaire américain. Les quantités sont établies en fonction de sources de publication soviétiques, des satellites et des renseignements.

L'USACDA considère que cette estimation est la meilleure compte tenu des informations primaires disponibles. En fait, plusieurs critiques peuvent être faites, mais deux d'entre elles nous paraissent particulièrement importantes :

- 1) Les quantités et les prix ne sont pas indépendants les uns des autres. En d'autres termes, les choix budgétaires de l'Union Soviétique auraient certainement été différents si la structure des prix proposés entre le personnel et le matériel, par exemple, avait été effectivement celle qui existe aux Etats-Unis. Il est probable que l'Armée rouge serait plus "capital intensive", puisque les Etats-Unis disposent d'un avantage économique important dans ce domaine, par rapport à l'Union Soviétique.
- 2) "L'américanisation" des matériels soviétiques est très délicate, car il est difficile de comparer deux fusées qui, même si elles ont la même valeur stratégique, ont été développées selon des normes technologiques, productives et même philosophiques fondamentalement différentes. L'espérance-vie du matériel, sa sécurité d'emploi, sa maintenance, ses possibilités techniques d'utilisation notamment sont difficiles à mettre en évidence et à comparer. La supériorité technologique des Etats-Unis est certainement sous-évaluée.

"En fait, il n'y a pas d'estimations alternatives qui puisse inspirer une confiance équivalente et capable de déceler les petits changements dans le temps, comme la récente diminution des dépenses militaires soviétiques récente que les estimations de la CIA a indiqué" (USACDA, 1985, p. 140). Les évaluations de la CIA ont été révisées en baisse cette année pour la dernière décennie, du fait d'une amélioration dans la connaissance des coûts de personnel et de fonctionnement. Pour les autres pays du Pacte de Varsovie, les estimations des dépenses militaires sont reprises d'estimations faites pour le Joint Economic Committee of Congress (ALTON, 1981, 1985). Les dépenses militaires représentent les dépenses budgétaires de défense publiées officiellement par les Gouvernements. Les estimations en dollars sont dérivés, pour le personnel, du calcul des taux moyens de paiements des soldats et officiers des différents rangs des Etats-Unis appliqué aux chiffres soviétiques correspondants. Pour les autres dépenses, les unités nationales sont converties en dollars par le taux de conversion des parités des pouvoirs d'achats du Projet de Comparaisons Internationales des Nations Unies. Pour la Chine, les estimations dépendent des estimations en yuans, par le gouvernement américain, des dépenses militaires chinoises, puis de convertir cette somme en dollars en utilisant le même taux de conversion (fourni par la Banque Mondiale) que celui qui est généralement utilisé pour le Produit Intérieur Brut.

Les dépenses militaires fournies par l'USACDA sont toutes exprimées en dollars. Ce qui est difficilement compréhensible, compte tenu du fait que de nouvelles erreurs s'immiscent entre l'estimation de base généralement exprimée en monnaie nationale et sa conversion en dollars. Ceci rend d'ailleurs les estimations de l'USACDA d'une utilisation quasiment impossible pour les études économétriques. Cette conversion se déroule en trois étapes :

- 1) Les données exprimées en monnaies nationales et aux prix courants sont "déflatés" ou présentés prix constants, en utilisant le "déflateur implicite" du Produit National Brut, car il n'existe généralement pas d'indices de prix militaires appropriés.
- 2) Ces résultats sont alors convertis par les taux de change entre les monnaies nationales et le dollar des Etats-Unis pour l'année de base de façon à disposer d'une mesure en dollars constants. Le taux de change utilisé est le taux du marché moyen annuel (cf dans l'International Financial Statistics du Fonds Monétaire International).
- 3) Les données en dollars constants sont alors exprimés en dollars courants, en utilisant le déflateur implicite du Produit National Brut des Etats-Unis, tel qu'il est fourni par la Banque Mondiale. Ainsi, la conversion des dépenses militaires en monnaies nationales courantes en monnaies nationales constantes exige l'utilisation de deux indices des prix et d'un taux de change.

Cette méthode a l'avantage de tenir compte des différences de comportement des prix, tout en évitant les effets de distorsion qui peuvent résulter d'une modification des taux de change pendant la décennie. Mais, elle ne tient pas compte des modifications de structure des prix à l'intérieur même de chaque pays, le taux de change ne reflète pas vraiment la parité des pouvoirs d'achat, les estimations varient à chaque édition du simple fait de la méthode de conversion utilisée. Il existe bien sûr, comme indiqué ci-dessus, de nombreuses exceptions à l'utilisation de cette méthode, notamment pour les pays de l'Est. Ainsi, les dépenses militaires soviétiques sont converties en dollars par le calcul de parités de pouvoir d'achat militaires fondées sur les pondérations propres de l'URSS. Dans tous les cas, la relation entre les dollars courants et les dollars constants est fondée sur le déflateur du Produit National Brut des Etats-Unis.

LA VERIFICATION

Dans le cadre d'une réduction des dépenses militaires, il est essentiel de prévoir des modalités de vérification. Du fait des divergences qui existent entre les Etats sur les estimations des dépenses militaires, il est évident que la confiance des gouvernements ne pourra réellement se développer qu'avec des procédures définies de vérification. Sur ce point, les divergences entre l'URSS et les Etats-Unis sont évidentes. Le problème de la vérification est d'abord politique, ensuite technique.

1 - Les obstacles politiques

Si les problèmes techniques de l'estimation et de la comparaison des dépenses militaires ne sont pas complètement résolus, les affrontements politiques n'en demeurent pas moins la principale raison de l'absence d'accords sur la réduction des dépenses militaires. Lors de la deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, les Etats-Unis prirent une initiative importante : demander la réunion d'une Conférence Internationale sur les dépenses militaires. Par contre, L'URSS apportait une appréciation négative aussi bien sur les travaux des experts de l'ONU sur la réduction des dépenses militaires que sur le rapport concernant le désarmement pour le développement. L'opposition entre les deux Grands était donc claire.

Pourtant, la réduction des dépenses militaires mondiales passe d'abord par un accord entre les deux grandes puissances. Bien sûr, les autres pays peuvent influencer les Etats-Unis, mais il faut bien admettre que l'inverse a pratiquement toujours été la solution retenue. Le principal obstacle à la réduction des dépenses militaires est l'opposition de l'URSS et des Etats-Unis.

Le projet de Conférence Internationale avait pour buts :

- d'étudier les progrès réalisés par les groupes d'experts en ce qui concerne la publication, la comparaison et la vérification des dépenses militaires.
- d'analyser les raisons pour lesquelles les dépenses militaires nationales ne sont pas largement publiées à l'aide de l'instrument normalisé préparé par les experts de l'ONU.
- d'examiner les moyens susceptibles d'améliorer et d'assurer la publication universelle des informations statistiques sur les dépenses militaires.
- d'élaborer des moyens permettant une meilleure diffusion de ces informations.

Pour les Etats-Unis, la confiance politique nécessaire à un accord sur la RDM (réduction des dépenses militaires) passe par la transparence des informations. Le Président Reagan considère que les informations publiées par l'URSS sont universellement mises en doute et que, de ce fait, il n'est pas concevable de négocier une limitation des efforts militaires des Etats-Unis. La confiance passe par une bonne information, harmonisée et vérifiée. En refusant d'apporter son concours à l'effort de clarification et de diffusion des dépenses militaires, l'URSS ne met pas les Etats-Unis en position d'accepter une négociation sur la RDM.

Pour l'Union Soviétique, le manque d'information sur les efforts militaires des Etats ne constitue pas un facteur important qui fonde la course aux armements. Les systèmes de comptabilité harmonisés visant à élargir la collecte et la diffusion des données sur le coût des préparatifs militaires des Etats cachent, en fait, les véritables raisons de la course aux armements, à savoir l'absence de volonté politique des Etats-Unis. Les efforts d'harmonisation des informations et de comparaisons internationales des dépenses militaires sont détachés de la réalité et ils mènent à une impasse. Les pays occidentaux se servent du fait que l'ONU mène de genre d'activité pour camoufler leur réticence à s'engager dans la voie d'une véritable réduction des dépenses militaires.

Entre les deux puissances s'est instauré un dialogue de sourd. Si les Etats-Unis souhaitent connaître plus précisément l'effort financier de l'URSS avant d'engager un processus financièrement équilibré de désarmement, l'URSS estime que ce qui manque c'est la volonté politique et une confiance réciproque. Les Etats-Unis ont beau arguer que cette confiance ne peut intervenir que si l'URSS veut bien fournir quelques informations vérifiables, les pays socialistes refusent d'entrer dans ces procédures qui ne sont qu'une manière de rejeter toute réduction des dépenses militaires. S'il y a confiance mutuelle, les Etats accepteront les informations fournies par les autres Etats. C'est le point d'achoppement des négociations si l'on veut bien considérer les différences étonnantes dans les estimations des dépenses de l'URSS selon les sources statistiques. En fait, il est difficile de

comprendre pourquoi l'URSS ne veut pas donner quelques informations qui pourraient être interprétées comme un geste de bonne volonté pour instaurer un climat de confiance. Il est évident aussi que des mesures de vérification apparaissent nécessaires.

2) Les obstacles statistiques

Les gouvernements cherchent souvent à cacher le coût réel des dépenses de défense, par le biais de comptes extra-budgétaires, de catégories budgétaires très agrégées, de la comptabilisation particulière de l'assistance militaire, du double enregistrement ou de la manipulation des taux de change. De nombreux pays (Pakistan, Bangladesh ou Botswana, par exemple) ne fournissent qu'un seul chiffre sur leurs dépenses militaires. D'autres publient deux ou trois chiffres marquant généralement la distinction entre les frais de personnels et les autres dépenses. Quelques pays ne reconnaissent pas le besoin de données plus précises ou encore choisissent de manipuler les informations statistiques en comptabilisant des achats d'armes dans les fournitures de produits civils. Dans ces conditions, il est quasi-impossible de vérifier les données des Etats.

L'assistance militaire est aussi une source d'erreurs considérable. Par exemple, il est bien connu que l'Arabie Saoudite, la Libye le Koweït financent souvent l'achat de matériels, l'entraînement et le maintien de troupes étrangères pour des pays amis. Si le fait est bien connu, les chiffres budgétaires sont généralement trop agrégés ou flous pour permettre une bonne connaissance de ce phénomène. En outre, les procédures de camouflage sont souvent impossibles à mettre à jour. Ainsi, un pays A peut payer des armes à un pays B en faveur d'un pays C, qui n'inscrira évidemment pas cette somme dans ses propres dépenses militaires. En ce qui concerne l'aide militaire dans le cadre du Pacte de Varsovie, les informations sont encore plus difficiles à connaître et elles proviennent des services de renseignement des pays de l'Ouest qui d'ailleurs font généralement une confusion entre le transfert d'armes (ventes plus aide) et l'assistance militaire (don d'équipements militaires, services et fonds fournis gratuitement). Pour les pays occidentaux, les statistiques américaines sont relativement précises. Mais le problème des crédits n'est pas vraiment résolu, en ce sens qu'il faut d'abord savoir s'ils sont militaires ou civils et d'autre part quelle est leur forme et leur contenu. Il est alors nécessaire de disposer d'une information plus importante sur les contrats effectivement passés, ce qui évidemment, dans les conditions actuelles, ne semble guère possible.

Une autre pratique permet de réduire la signification des chiffres fournis par les Etats sur les dépenses militaires, celle de la double comptabilité, l'une publique sous-évaluant les dépenses militaires, l'autre interne et secrète à la seule discrétion des gouvernants. Il est évidemment impossible de connaître avec précision l'importance de cette pratique sur les estimations des dépenses militaires.

En outre, les comptes extra-budgétaires tendent à se développer. Pour David Jenkins (1980), les fonds disponibles pour l'Armée Indonésienne excéderaient 40 à 50 % les sommes effectivement publiées, du fait de l'existence d'un fonds extra-budgétaire percevant des revenus de nombreuses entreprises nationales. Il est probable que cette procédure existe dans de nombreux pays, sous des formes diverses.

Les manipulations gouvernementales des taux de change permettent encore de camoufler des ressources. Certains gains de l'échange du fait des ventes supplémentaires dues à la dévaluation ne sont pas rapatriés et peuvent être utilisés à des fins militaires. C'est ainsi que l'Inde en 1983 a financé une partie de ses achats d'armes à l'Union Soviétique. Il est probable que des pratiques semblables ont pu exister au Chili, en Iran, au Pakistan

Enfin, il est toujours possible de qualifier de civiles des activités qui n'ont pour objectif réel que l'augmentation de la puissance militaire d'un pays. Il convient donc de faire des études détaillées pour connaître avec précision l'objet réel de certaines dépenses.

3) Quelle vérification ?

La vérification est un processus dynamique permettant de déterminer l'exactitude des renseignements fournis par les partenaires d'un accord. La réduction des dépenses militaires implique en fait une double procédure financière et physique. Si les accords SALT ont nécessité des études sur la quantité d'armes disponibles chez les grandes puissances, un accord de réduction des dépenses militaires implique aussi des études plus ou moins détaillées sur des comptes budgétaires et financiers. Or, les deux systèmes économiques disposent d'un système de prix divergent, en ce sens qu'ils ne répondent pas aux mêmes critères. Pour les pays capitalistes, la loi du marché s'impose, alors que la planification est la norme des pays socialistes. La valorisation des produits est alors objet de négociation et il est difficile, d'un simple point de vue théorique, d'affirmer quel type de système il conviendrait d'utiliser dans le cadre d'un accord. En outre, la vérification des comptes n'est déjà pas aisée lorsqu'elle se

réalise sur des chiffres portant sur des agrégats nationaux. Il est alors plus difficile de mettre au point un système de contrôle qui puisse s'adapter aux deux systèmes et qui ne devienne pas trop contraignant.

Les contraintes du contrôle peuvent être résumées dans l'exigence d'une sécurité nationale accrue des Etats. Il est en effet exclu de prendre une décision de réduction des dépenses militaires qui conduise à des déséquilibres graves dans les rapports internationaux. C'est pourquoi les procédures de vérification apparaissent aussi essentielles. Les Etats auront tendance à fournir le minimum d'informations satisfaisantes tout en exigeant des autres une information aussi précise que possible. La vérification permet alors de dissuader la violation de l'accord, de favoriser la communication entre les parties et d'exiger une réponse en cas de conflit sur les chiffres. La vérification doit être :

- techniquement applicable,
- réciproque pour toutes les parties,
- politiquement acceptable,
- concrètement efficace,
- neutre dans les affaires internes des Etats.

Il existe plusieurs formes de vérification, qui répondent évidemment à des critères différents d'exigence de contrôle. Le degré de confiance requis dépend notamment de l'exigence des partenaires, cette exigence dépendant aussi de la transparence générale des informations économiques des pays concernés.

Actuellement, les informations disponibles sur les dépenses militaires sont de qualité inégale. Dans le cadre d'une négociation sur la réduction des dépenses militaires, il conviendrait de recueillir l'information, de la vérifier en s'assurant que la situation actuelle corresponde effectivement à l'information recueillie. Du fait du caractère particulier des écritures budgétaires et des difficultés de vérification des chiffres sans une procédure plus ou moins longue de contrôle sur le terrain, il conviendrait donc de disposer d'informations plus générales ou non directement militaires susceptibles de fournir des informations indirectes sur l'évolution des dépenses militaires du pays étudié. D'autre part, le chiffre global des dépenses militaires est difficilement vérifiable sans connaître ses grandes composantes. C'est ainsi que la matrice des dépenses militaires présentée par l'ONU peut avoir un grand intérêt pour les comparaisons et les vérifications. Même s'il existe une relation entre les objets physiques et les dépenses militaires, il est clair qu'il est nécessaire d'aller consulter des comptes en priorité dans le cadre d'une réduction des dépenses militaires. Il convient donc d'étudier à la fois des dépenses, des prix et des quantités. Autrement dit, les moyens de contrôle disponibles pour les autres procédures de désarmement ne sont qu'indirectement utilisables dans ce contexte. Il est évident que la procédure de vérification dépendra des modalités pratiques de l'accord entre les Etats. Notamment :

- De la précision et du contenu de l'accord (réduction globale ou selon certaines composantes des dépenses militaires) ;
- De la méthode de valorisation (prix du marché ou prix planifié, prix constants ou courants, unités nationales ou en dollars internationaux, etc...)
- Des liens entre les dépenses et les forces physiques (sans lien ou lien étroit avec des réductions physiques de forces militaires),
- De la durée, du formalisme ou de la sévérité de l'accord.

Généralement, les méthodes de vérification ont nécessité une inspection (générale, sélective, conflictuelle), un contrôle par les moyens nationaux, des consultations, des commissions ou des échanges d'informations. Concrètement, il semble difficile de donner à un organisme international un pouvoir qui pourrait s'apparenter à celui des inspecteurs des impôts. Il convient donc de trouver un juste milieu applicable. Les Experts des Nations Unies proposent :

- 1) L'échange d'information, qui porterait non seulement sur la matrice des dépenses militaires, mais aussi sur quelques variables économiques ou militaires significatives, qui fourniraient indirectement des moyens de vérification des chiffres avancés.
- 2) La fourniture de documents financiers généraux en provenance notamment de la banque centrale des Etats, même si cette méthode apparaît souvent excessive.
- 3) La démonstration volontaire peut avoir un intérêt certain. Sur une demande d'éclaircissement de la part d'une partie, l'autre partie pourrait fournir toute information complémentaire permettant de vérifier ou de contrôler les chiffres énoncés. En fait, l'Etat à qui l'on demande une vérification des chiffres fournis peut essayer, par les moyens qui lui sont propres, d'apporter des informations complémentaires permettant de confirmer les statistiques disponibles.

4) Les Etats pourraient développer leurs propres estimations des dépenses militaires de ses partenaires à partir notamment de la méthode de construction par blocs. Il s'agirait alors pour eux d'obtenir des informations complémentaires qui ne concerneraient pas toujours le secteur militaire mais qui permettraient, par analogie ou par déduction, de vérifier les chiffres fournis par les Etats.

Il faut bien reconnaître que la procédure la plus évidente de vérification des dépenses militaires est la procédure parlementaire. C'est pourquoi il existe très certainement une inégalité entre les pays occidentaux et les pays de l'Est quant à la précision de la connaissance des dépenses militaires. Pour réduire cette inégalité, il faut certainement du temps et accepter pour une période limitée, l'idée d'utiliser des ordres de grandeur acceptables par les parties.

Un Observatoire des Dépenses Militaires, rattaché ou non aux Nations Unies, pourrait être mis en place. Son rôle serait de recueillir l'information, mais aussi de la vérifier par des moyens indirects. Il serait composé de spécialistes des dépenses militaires, mais aussi de diplomates susceptibles, dans certains cas, de déterminer politiquement les choix des produits pour lesquels une transparence serait revendiquée. Dans cet Observatoire, dont le financement serait assuré par les Etats désireux de participer, immédiatement ou à terme, à un accord de réduction des dépenses militaires, des études seraient entreprises pour comparer les dépenses militaires des Etats. A terme, lorsque la volonté politique sera présente en faveur d'une réduction des dépenses militaires, il pourrait être chargé des mesures directes ou indirectes de vérification.

L'étude comparative des dépenses militaires a certainement progressé depuis 1973, mais l'idée d'une réduction négociée des dépenses militaires n'a pas avancé. Il faudrait maintenant progresser dans le domaine politique et faire des propositions spectaculaires dans ce domaine. Cependant, il est difficile d'imaginer des progrès importants sans une meilleure connaissance des dépenses militaires des Grandes Puissances. Il semble urgent de proposer la mise en place d'un Observatoire ou d'un Institut International sur l'estimation des dépenses militaires, financé par tous les Etats désireux de réduire leur effort de défense, sans diminuer le seuil de leur sécurité.

Bibliographie

- Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1981), *Le désarmement pour le développement, un pari difficile*, Vol. 19. Fondation pour les Etudes de Défense Nationale.
- EUROSTAT (1975), *Comparisons of Real Values of the Aggregates of ESA*, Luxembourg,
- Faini, Annez, Taylor (1980), *Defense spending, Economic Structure and Growth. Evidence among countries and over time*, Report United Nations.
- Fontanel, J.(1980). Le concept de dépenses militaires. *Revue Défense Nationale*
- Fontanel, J. (1982), Les comparaisons des dépenses militaires, *Revue Défense Nationale*, novembre.
- Fontanel, J. (1982), Military expenditures and economic growth (France, Morocco). Report written for the United Nations New York, 6.
- Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes*, La Découverte, Paris.
- Fontanel, J., Smith, R. (1985) Analyse économique des dépenses militaires. *Stratégie*.
- Fontanel, J., Smith, R. (1985), L'effort économique de Défense, *Ares, Défense et Sécurité*, n° Spécial.
- Fontanel, J, Smith, R (1985). "La comparaison des dépenses militaires de la France et du Royaume-Uni." *Ares, Défense et Sécurité*, n° spécial (1985).
- Fontanel, J. (1985) L'hétérogénéité des données sur les dépenses militaires fournies par les Etats. [Rapport de recherche] ONU, Genève, New York. 1985.
- Fontanel. J. (1985) Les Comparaisons internationales et intertemporelles des dépenses militaires. [Rapport de recherche] Service des Affaires Stratégiques et du Désarmement ONU, Genève, New York. 1985
- Fontanel, J. (1985), L'intérêt d'un Fonds International de Désarmement pour le Développement. *Etudes internationales*, Québec, 1985, XVI (3).
- Ivanov, Y, Ryzhov (1978), A new stage in the activities of the Council for Mutual Economic Assistance in the Field of International comparisons of National Product, *Income and Wealth*, March.
- Kravis, I.B.; Heston, A., Summers, R. (1982), *The international comparisons. Phase Project III, World Product and Income, international comparisons of GDP*. John Hopkins University Press..
- Salazar-Carrillo, J. (1973), Price, Purchasing Power and the Real product comparisons in Latin America, *Income and Wealth*, March.

SIPRI (1986), *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook, Taylor and Francis, London.

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J. (1985), *The Economics of Exporting Arms*, *Journal of Peace Research* 2(3).

United Nations (1976), *Report of the Secretary-General: Reduction of Military Budgets-Measurements and International Reporting of Military Expenditures*, A/31/222.

United Nations (1980), *Report of the Secretary-General: Reduction of Military Budgets-Measurements and International Reporting of Military Expenditures*, A/35/479.

United Nations (1982), *Report of the Secretary-General: Reduction of Military Budgets-Measurements and International Reporting of Military Expenditures*, A/S/12-7,

United Nations (1982), *Report for the Group of Experts on the Reduction of Military Budgets, Working Paper n°3*. 11 March 1982.

United Nations (1985), *Report of the Secretary-General: Reduction of Military Budgets-Construction of military price indexes and purchasing-power parities for comparison of Military Expenditures*, A/40/421.

USACDA (1986), *World Military Expenditures and Arms Transfers 1973-1983*