

# Le budget de l'OTAN et son interprétation

## Jacques Fontanel, Albane Geslin

Revue Politique et Parlementaire

N° 1041

Octobre-Décembre 2006

**Résumé :** Après l'effondrement de l'URSS et du Pacte de Varsovie, l'OTAN a semble avoir perdu une part importante de sa pertinence stratégique. L'Europe s'est interrogée sur l'avenir de cette alliance militaire fortement dominée par les Etats-Unis. Cependant, la crainte des nouveaux adhérents face à la Russie a sans doute été décisive pour son présent et son avenir. Finalement, les Etats-Unis par son intermédiaire contrôle indirectement une part importante des dépenses militaires européennes, et les Européens bénéficient à la fois d'une couverture sécuritaire accrue et d'une réduction du fardeau de leur propre sécurité. Cependant, Washington peut considérer que ses dépenses pour la protection de l'Europe sont excessives et l'Europe peut regretter cette vassalisation qui s'inscrit dans le temps.

After the collapse of the USSR and the Warsaw Pact, NATO seems to have lost much of its strategic relevance. Europe questioned the future of this heavily US-dominated military alliance. However, the new members' fear of Russia was probably decisive for its present and future. Ultimately, the United States, through the Alliance, indirectly controls a significant portion of European military spending, and Europeans benefit from both increased security coverage and a reduced burden on their own security. However, Washington may consider that its spending on the protection of Europe is excessive and Europe may regret this vassalization over time.

OTAN, Dépenses militaires, industries d'armement, strategies internationals

NATO, Military expenditure, Arms industries, International strategies

L'OTAN a pris plusieurs virages, avec une structure plus légère de commandement en termes d'effectifs et en nombre d'états-majors, un élargissement de ses membres et de nouvelles missions. L'effondrement de l'Union soviétique a modifié profondément la donne et l'ensemble des structures des dépenses relatives à la défense national en a été modifié. Le complexe militaro-industriel de l'URSS a perdu à la fois ses financements et sa capacité technologique à maintenir une course à l'armement et les citoyens soviétiques ont eu à faire face à une double transition, le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, ainsi que celui d'une économie fortement militarisée autour d'un puissant complexe militaro-industriel à une économie civile marchande. Dans ce contexte, les fondements historiques de l'OTAN ont perdu de leur pertinence et il est alors nécessaire de s'interroger sur l'avenir de cette alliance militaire fortement dominée par les Etats-Unis, à un moment historique où l'Europe cherche à se trouver un avenir commun. La question a alors été reposée d'une Europe de la défense (Fontanel, Smith, 19951).

Que peut-on dire aujourd'hui sur l'intérêt de l'OTAN ?

- D'abord, le coût relatif de l'OTAN reste faible, malgré les nouvelles évolutions de ses missions.
- Ensuite, l'importance de l'OTAN ne s'exprime pas dans les chiffres des budgets du fait de l'effet « levier ».
- Enfin, l'intérêt économique et stratégique de l'OTAN est différent selon les partenaires.

### **Le budget et ses évolutions**

Le budget militaire international est destiné à financer les dépenses d'équipement et de fonctionnement des quartiers généraux et des agences de l'OTAN, de la force aérienne de détection et de contrôle avancé (NAEWC), des opérations de réponse aux crises (CRO) et du régime des pensions des personnels employés dans les structures parallèles. Le budget militaire comprend 52 nomenclatures, selon quatre catégories de dépenses : rémunérations, fonctionnement courant, activités et équipements qui sont regroupés en fonction de la participation des Etats membres à leur financement. Le programme d'investissement de la sécurité finance l'infrastructure de commandement et la structure militaire intégrée, les équipements dont l'Alliance est dotée et les projets urgents concernant les

opérations militaires. Pour 2005 et 2006, le budget de l'OTAN représente 1,8 milliards d'euros, dont 10 % pour le budget civil, 50 % pour le fonctionnement militaire et 40 % pour l'investissement au service de sécurité (NSIP).

Les ressources financières sont fournies par les Etats membres, sur la base de clefs de répartition fondées notamment sur la situation économique, démographique et politique du pays. Les Etats-Unis apportent ainsi une contribution de l'ordre de 325%, l'Allemagne 20%, le Royaume-Uni 11,6% et l'Italie 7,3%. La France contribue à hauteur de 7% du fait de ses relations particulières avec les instances militaires de l'OTAN. C'est le cinquième contributeur financier et le second pour les effectifs (17%) pour les opérations de l'Organisation. Si la règle « qui paie commande », elle donnerait plus de pouvoir aux USA, à l'Allemagne et à la France qu'à l'Espagne ou à l'Italie. Or, le poids des Etats-Unis, face à une Europe encore divisée, est incontestablement dominant.

En outre, l'efficacité des moyens utilisés est discutable et discutée (Bergey, 2005). Le « bang for a buck » ne semble pas ainsi être optimal, notamment parce que le poids du passé est encore très présente dans les structures de l'OTA, alors que la situation politique et militaire a profondément changé. Il en résulte que les opérations essentielles comme AGS (Alliance Ground Surveillance), TMD (Theater Missile Defence) ou SatCom (Transmissions par satellites) n'ont pas de financements spécifiques. L'OTAN a la politique de ses moyens et non l'inverse.

Aujourd'hui, les règles budgétaires traditionnelles sont remises en cause, car elles sont inadaptées à l'évolution de l'Alliance et à ses nouvelles missions. D'abord, les contributions de chaque pays sont discutées, n'étant plus fondées sur des règles simples et modulables. Ensuite, le budget de l'OTAN manque de lisibilité, car les contributions pour le fonctionnement normal du système de l'OTAN et celles concernant les opérations spécifiques ne sont pas comptabilisées dans les mêmes tableaux. « Enfin, les budgets de l'OTAN ne financent que les moyens organiques propres... Les contributions des Nations dépendent de la règle « *Costs lie where they fall* », ce qui n'est sans doute pas la meilleure méthode pour gérer un budget avec rigueur (Fontanel, Coulomb, 2007) .

Le budget de l'OTAN dépend de l'évolution des missions militaires et civiles et des rapports avec la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD).

- L'OTAN développe aujourd'hui le concept de sécurité collective au détriment de celui de défense collective. Depuis la révision de son concept stratégique en 1999, l'OTAN est mieux armée pour engager des interventions militaires extérieures. Elle a été responsable de plusieurs opérations (Yougoslavie, Albanie, Kosovo, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Afghanistan et Irak). Elle permet de lever des troupes, de dissuader ou d'intervenir grâce à sa capacité à mobiliser les forces de ses membres. Les Etats membre ne sont pas toujours respectueux et solidaires dans les engagements collectifs. Dans ce contexte, la question du périmètre d'éligibilité est posée, en vue à la fois de limiter le recours à l'externalisation et l'instauration de structures pérennes. Pour certains alliés, la France devrait s'affranchir de sa part militaire pour exercer des fonctions de police, de soutien à l'Etat de droit ou de reconstruction économique. Pourtant, l'OTAN a-t-elle vocation à devenir le gendarme du monde et à se substituer à l'ONU (Geslin, 2004) ? Faut-il une Alliance des démocraties ? La multiplication et l'extension géographique des interventions de l'OTAN ainsi que le développement de programmes capacitaires lourds conduisent à une réflexion sur les financements de ses activités et de ses équipements. Les missions n'étant pas clairement définies, l'organisation souffre d'un flou préjudiciable à son financement. Ainsi, l'OTAN n'est adaptée ni à la lutte contre le terrorisme, ni aux opérations de maintien de la paix dont l'équité entre les membres supposerait le remboursement collectif des coûts relatifs aux engagements militaires afin de consolider la « génération des forces ». L'OTAN n'a plus vraiment les moyens de sa politique, seuls les Etats-Unis conservent cette adéquation.

- L'OTAN a élargi le concept de sécurité au domaine civil, notamment dans le secteur de l'environnement. La raréfaction et la dégradation des ressources naturelles et le changement climatique constituent des causes aggravantes de conflits à terme, voire des facteurs déclenchants. Toutefois, l'insécurité environnementale ne se résume pas à ces seules données ; elle est en effet multiforme et renvoie également à ce que l'on qualifie « *d'environnemental terrorism* ». La mise en place de mesures de sécurité environnementale est donc devenue une préoccupation majeure. A cet égard, deux initiatives de l'OTAN peuvent être présentées. D'abord, la création en 2006 du Comité « *Science for Peace and Security Initiative*, qui a pour objectif de contribuer à la stabilité et à la sécurité de la mise en œuvre des meilleures expertises techniques et scientifiques dans les domaines sociaux

en environnementaux civils et militaires. Ensuite, l'association de l'OTAN à l'*Environment and Security Initiative*, mise en place en 2003 par l'OSCE, le PNUE et le PNUD et destinée à mutualiser les moyens et les compétences en matière de prévention des risques environnementaux civils et militaires, montre l'élargissement de ses objectifs. Plus concrètement, l'OTAN a engagé des études sur les thèmes de la décontamination des anciens terrains militaires (programmes SEMIRAD I et II au Kazakhstan) ou de l'air, l'élimination des déchets radioactifs et chimiques (*Melange Projects* en Azerbaïdjan et en Moldavie), la protection des terres le long des oléoducs ou la prévention des conflits liés à la raréfaction des ressources naturelles. Avec ces différents projets, l'OTAN s'éloigne de sa mission principale de sécurité militaire au profit d'une approche plus globale de la sécurité.

- La PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) a des objectifs communs et elle exerce des opérations de pacification similaires à celles de l'OTAN. Dans le domaine des capacités militaires d'intervention, les deux organisations font appel aux mêmes forces projetables européennes, lesquelles sont mises à la disposition des deux organisations. Dans le domaine civil, la PESD dispose - à la différence de l'OTAN- de plusieurs moyens spécifiques, concernant notamment les moyens de prévention et l'aide humanitaire, les capacités de planification civiles et militaires, les unités de police et de gendarmerie et les capacités de reconstruction économique et administrative. Cependant, la PESD est dépendante de la politique américaine. Il n'y a pas de découplage Europe-USA, ni de duplication des moyens et de discrimination envers les alliés européens non membre de l'Union européenne.

Au fond, comme l'a souvent suggéré Kissinger, les Américains ont une dimension mondiale, l'Europe seulement régionale, cantonnée principalement à sa propre région.

### **Les forces réelles de l'OTAN et l'effet levier**

Dans son dernier annuaire 2008, le SIPRI estime à plus de 1100 milliards de dollars (2,5 % du PIB mondial) les dépenses militaires mondiales, dont 48 % pour les Etats-Unis, suivi du Royaume-Uni, de la France, du Japon et de la Chine (entre 4 à 5 % chacun). En 2005-2006, en milliards de dollars, les USA ont en dépensé 465, contre 51,1 pour le Royaume-Uni, 41,6 pour la France, 30,2 pour l'Allemagne et 17 pour l'Italie.

Cependant, l'ensemble de l'effort de guerre en Irak ou en Afghanistan n'est pas comptabilisé dans les dépenses militaires des Etats-Unis. Si tel était le cas les USA dépensent plus de la moitié des dépenses militaires mondiales (500 à 600 milliards de dollars). Les pays appartenant à l'OTAN et à l'OCDE représentent respectivement près des deux tiers et des trois quarts des dépenses militaires mondiales. Depuis 1997, le ratio des dépenses militaires par rapport au PIB des Etats-Unis est passé de 3,4 à 3,8%, contre respectivement 2 à 1,7 % pour l'Europe et 3 à 2,6% pour la France. Aujourd'hui, les disparités de dépenses entre les Etats-Unis et l'Europe constituent un motif de tension (Hulsman, 2006). En matière de R&D publique, les dépenses cumulées de l'Europe n'atteignent pas les trois-quarts de celles du gouvernement des Etats-Unis et seulement un quart des dépenses de R&D militaire. Dans ce contexte, c'est l'avenir de l'armement européen qui est ainsi remis en cause.

Les pays de l'OTAN représentent les deux tiers des dépenses militaires mondiales, mais sous des formes hétérogènes, ce qui en limite l'efficacité militaire proprement dite, même si les nouveaux membres ont été contraints à une « Otanisation » de leurs équipements. Ainsi, la comparaison entre les dépenses militaires américaines et celles de l'Europe n'a qu'un sens financier. A budget militaire équivalent, l'addition des forces de plusieurs pays représente une force militaire affaiblie au regard de celle d'un pays qui bénéficie à la fois d'une doctrine unique et d'économies d'échelle importantes. L'économie américaine bénéficie d'une avance technologique et conceptuelle importante. Aujourd'hui, il n'y a plus de courses aux armements ou s'il en existe une ce serait celle que conduirait les Etats-Unis contre le reste du monde, dans une démarche d'hégémonie mondiale ou de conquêtes par la force pour un accès aux richesses énergétiques et naturelles mondiales. L'analyse des dépenses militaires des pays membres de l'OTAN doit prendre en considération l'importance des relations de coopération et d'intégration de l'alliance elle-même. L'appartenance à une alliance constitue un paramètre explicatif essentiel du niveau des dépenses militaires d'un pays. Elle représente la production décentralisée d'un bien collectif générateur d'externalités transfrontalières (Fontanel, 2007).

### **L'intérêt économique de l'alliance pour les Etats membres**

Le budget de l'OTAN stricto sensu est faible si on le compare aux dépenses militaires américaines. Cependant, avec ce Traité, les Etats-Unis bénéficient d'armements amis supplémentaires pour maintenir une hégémonie incontestable dans l'ordre militaire. Tout en lui permettant de « contrôler » les dépenses militaires européennes, l'OTAN coûte 0,1% de ses dépenses de défense. Aujourd'hui, si les pays membres de l'OTAN restent « dévoués » au leadership américain du fait de sa supériorité militaire globale, l'empire américain aliène aussi une part importante des dépenses militaires au bénéfice de sa propre sécurité. Or, les empires sont contestés par des vagues d'opposition qui les obligent historiquement à augmenter leurs propres dépenses de défense, ce qui les conduit à un affaiblissement économique. L'OTAN construit un espace sécuritaire renforcé en réduisant les cibles à toutes les nations qui n'appartiennent pas à l'Alliance.

La recherche de l'interopérabilité bénéficie considérablement à l'industrie militaire américaine. L'américanisation de l'OTAN, due au processus de modernisation conduit à la standardisation des armes sous prétexte justifié d'interopérabilité, ce qui réduit le potentiel d'autonomie de l'Europe en matière de systèmes militaires et de doctrine d'emploi.

En fait, l'importance économique du secteur militaire dans certaines économies capitalistes semble aujourd'hui indiscutable, du fait du rôle de la R&D militaire dans le développement des technologies de pointe. La PESD est un système alternatif n'intégrant pas les forces américaines, mais, dans ses opérations, elle est dépendante de la volonté de Washington. Avec le refus du découplage, elle risque de ne jouer qu'une rôle subsidiaire ou d'appoint. Enfin, les ventes d'armes des Etats-Unis aux nouveaux adhérents de l'OTAN ont été accrues, mettant ainsi en évidence le triple intérêt politique, militaire et économique de l'organisation pour les Etats-Unis.

Enfin, le sommet de Prague a abouti à une politique de modernisation des forces en faveur d'une amélioration du déploiement, de sa rapidité et de son élargissement. Cette décision est inquiétante pour l'Europe. D'abord, les USA ne soutiendront une force européenne commune que si elle s'articule avec les forces de l'OTAN. Ensuite, alors que les Etats-Unis dépensaient plus de 84 milliards de dollars en équipement en 1985, les pays de l'Europe investissaient, au total, 66,6V milliards de dollars. Or, Washington demande que le marché de l'armement des pays de l'OTAN ne soit plus protégé et que, par un souci de cohérence et

d'homogénéité, les choix des matériels répondent à une véritable volonté de modernisation, plutôt qu'à la protection d'entreprises nationales. Compte tenu de l'efficacité de l'industrie d'armement des USA et des économies d'échelle, le secteur européen de l'armement est fortement menacé. Cette situation peut conduire à un fort affaiblissement de l'industrie d'armement européenne, avec les problèmes économiques importants dans certains secteurs des économies nationales et régionales, notamment dans les industries de pointe. Tout processus de désinvestissement dans le domaine du secteur de l'armement peut conduire à des situations économiques et sociales délicates, comme l'exemple de la Russie a pu le mettre en évidence (Fontanel, Borissova, Ward, 1995 ; Skharatan, Fontanel, 1998). Dans ce contexte, l'OTAN peut constituer un « cheval de Troie » dans l'industrie d'armement européenne affaiblie et bientôt vassalisée par les grandes entreprises d'armement américaines.

De nombreux économistes se sont intéressés à l'analyse des alliances comme biens publics et aux liens entre les alliances interétatiques et la pacification des relations internationales entre les pays membres. Ces analyses s'appuient sur l'apport fondateur de Olson et Zeckhauser (1966) qui appliquent les apprentissages de la théorie des jeux. Aujourd'hui, les principaux obstacles au fonctionnement optimal de l'Alliance n'ont pas changé par rapport à ceux qui avaient été identifiés dans le modèle fondateur. Ainsi, du fait du problème du « passager clandestin, plus le nombre de membres bénéficiant de l'action collective est élevé et moins il y a de chances que le bien soit fourni de manière optimale.

- Les alliances ne sont pas indemnes de dysfonctionnements dans leur action collective. On peut remarquer d'une part des difficultés croissantes de gestion collective en situation de crise militaire, et d'autre part une réduction des budgets de défense nationale de certains membres du fait d'une confiance accrue dans le système de défense collectif. Avec son élargissement, l'OTAN prend le risque d'une moindre efficacité militaire par euro dépensé.

- Par ailleurs, les asymétries de développement et d'implication militaire au sein du groupe conduisent à l'exploitation du grand par le petit. La tentation est alors forte pour les petits pays d'adopter un comportement de passager clandestin.

- Le critère de dépenses militaires n'est pas toujours pertinent. L'examen des relations bilatérales Europe-USA est plus significatif que l'analyse des seules sommes affectées à l'OTAN.



Aujourd'hui, les effets pervers semblent être bien présents, sans pour autant conduire à une remise en cause du degré élevé de sécurité des pays membres de l'OTAN. L'alliance est financée directement et indirectement par les Etats-Unis, mais Washington maîtrise les principaux enjeux de la sécurité internationale et des instruments susceptibles de les satisfaire. L'alliance ne fait pas que conforter la puissance américaine en mettant à la disposition de Washington une grande quantité d'armements quasiment gratuits. On peut alors poser la question suivante : Les Etats-Unis auraient-ils des dépenses militaires supérieures si ce pays devait tenir compte de la menace éventuelle des pays européens ou réduiraient-ils leurs exigences sécuritaires à son seul territoire et à ses seuls intérêts immédiats ?

L'action américaine en termes de gendarme du monde qui a priori semble idéologique, s'inscrit plutôt dans une démarche pragmatique. L'hégémonie ne peut se conduire à « coups de conflits ». Une Alliance, système ad hoc, pourtant éminemment périssable, donne l'image d'une adhésion hégémonique qui ne peut pas se conduire dans le bruit de conflits successifs. En ce sens, avec un budget somme toute modeste, l'OTAN joue un rôle essentiel dans les équilibres internationaux d'aujourd'hui, en faveur des Etats-Unis d'un point de vue stratégique, en faveur des Européens pour ce qui concerne le coût de leur propre sécurité.

## Bibliographie

Bergey, C. (2005), France-OTAN ; quelle stratégie budgétaire ? *Revue Défense Nationale*, janvier.

Brauer, J. (2004), United States Military Expenditures, *Papers for TOES Conference*, Brunswick.

Coulomb, F., Fontanel, J. (2003), Disarmament : A century of economic thought, *Defence and Peace Economics*, 14(3)

Fontanel, J., Smith, R. (1991), A European Defence Union ? *Economic Policy* 6(13).

Fontanel, J., Borisova, I., Ward, M. (1995), The principles of arms conversion in the case of Russia, *Defence and Peace Economics* 6(3).

Fontanel, J., Coulomb, F. (2007), Le budget de l'OTAN et ses missions, in *L'avenir de l'OTAN*, L'Harmattan, Paris.

Fontanel, J. (2007), Les déterminants des dépenses militaires américaines, *Arès, Défense et Sécurité*.

Geslin, A. (2004), Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil des organisations internationales ? *Revue belge de Droit International*, 2.

Hulsman, J.C. (2006), The future of NATO, *Policy Research & Analysis*, The Heritage Foundation, Washington.

Olson, M., Zeckhauser, R. (1966), An economic theory of alliances, *Review of Economics and Statistics*, 48(3).

Skharatan, O., Fontanel, J. (1998), Conversion and personnel in the Russian military-industrial-complex, *Defence and Peace Economics* 9(4)

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J. (1987), Capital labour substitution in defence provision, *Defence Security and Development*, 69-80.