



**HAL**  
open science

## Les budgets de l'OTAN et ses missions

Jacques Fontanel, Fanny Coulomb

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Fanny Coulomb. Les budgets de l'OTAN et ses missions. Pierre Pascallon. Quel avenir pour l'OTAN ?, L'Harmattan, 2008, 978-2-296-03504-1. hal-03342987

**HAL Id: hal-03342987**

**<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03342987>**

Submitted on 13 Sep 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.

## Les budgets de l'OTAN et ses missions

Jacques Fontanel  
Fanny Coulomb

Quel avenir pour l'OTAN ? (Pierre Pascallon, Ed.)  
L'Harmattan, Paris

A l'origine, l'OTAN était au cœur de la guerre froide, un rempart des démocraties occidentales pour l'expression des valeurs démocratiques et un refus du communisme. En garantissant une défense collective des Etats membres, les Américains et les Européens décidaient d'un avenir lié. Ce traité a joué un rôle important dans les rapports conflictuels de deux systèmes antagonistes, mais aussi entre les pays européens. Avec la fin de la guerre froide et l'effondrement économique et militaire de l'Union soviétique, l'opportunité et les missions du Traité ont été remises en cause. La réforme de l'OTAN a été décidée en 1999, compte tenu de l'altération des menaces, avec une structure de commandement plus légère en termes d'effectifs et en nombre d'états-majors, avec une évaluation « *on time* » des menaces. Que peut-on dire aujourd'hui du budget et de ses rapports avec les missions de l'OTAN ? D'abord, le budget de l'organisation en tant que telle est faible, mais il dispose d'un effet de levier considérable. L'évolution de son niveau dépendra de l'évolution d'une Alliance qui a perdu son objectif d'origine et qui a des tentations d'élargissement dans le domaine civil. Enfin, les contributions financières des Etats membres à la sécurité commune expriment clairement les rapports de force entre les Alliés, mais aussi la tendance pour certains pays, pas nécessairement les plus petits, à appliquer la politique du passager clandestin.

Originally, NATO was at the heart of the Cold War, a bulwark of Western democracies for the expression of democratic values and a rejection of communism. By guaranteeing a collective defense of the member states, the Americans and Europeans decided on a linked future. This treaty played an important role in the conflicting relations of two antagonistic systems, but also between the European countries. With the end of the Cold War and the economic and military collapse of the Soviet Union, the appropriateness and missions of the Treaty were questioned. The reform of NATO was decided in 1999, taking into account the alteration of threats, with a lighter command structure in terms of manpower and number of staffs, with an "on time" evaluation of threats. What can we say today about the budget and its relationship with NATO's missions? First of all, the budget of the organization as such is small, but it has a considerable leverage effect. The evolution of its level will depend on the evolution of an Alliance which has lost its original objective and which has temptations of enlargement in the civilian domain. Finally, the financial contributions of the member states to common security clearly express the balance of power between the Allies, but also the tendency of certain countries, not necessarily the smallest, to apply the policy of the stowaway.

OTAN, Budgets militaires, stratégies militaires  
NATO, Military budgets, Military strategies

A l'origine, l'OTAN était au cœur de la guerre froide, un rempart des démocraties occidentales pour l'expression des valeurs démocratiques et un refus du communisme. En garantissant une défense collective des Etats membres, les Américains et les Européens décidaient d'un avenir lié. Ce traité a joué un rôle important dans les rapports conflictuels de deux systèmes antagonistes, mais aussi entre les pays européens. Avec la fin de la guerre froide et l'effondrement économique et militaire de l'Union soviétique, l'opportunité et les missions du Traité ont été remises en cause. La réforme de l'OTAN a été décidée en 1999, compte tenu de l'altération des menaces, avec une structure de commandement plus légère en termes d'effectifs et en nombre d'états-majors, avec une évaluation « *on time* » des menaces.

Que peut-on dire aujourd'hui du budget et de ses rapports avec les missions de l'OTAN ?

- D'abord, le budget de l'organisation elle-même est faible, il est déséquilibré, mais il dispose d'un effet de levier considérable.
- Ensuite, la question du budget dépend et dépendra de plus en plus de l'évolution d'une Alliance qui a perdu son objectif d'origine et qui a des tentations d'élargissement dans le domaine civil.
- Enfin, les contributions financières des Etats membres à la sécurité commune expriment clairement les rapports de force entre les Alliés

## **I. Un budget peu important, à fort effet de levier**

Il convient d'aborder successivement les forces propres de l'OTAN, l'expression de l'effet de levier et l'importance du secteur militaire dans la sécurité des partenaires de l'OTAN

### **A) Le budget de l'OTAN et ses déséquilibres**

La gestion financière des ressources militaires de l'OTAN est assurée par le Comité du Budget Militaire (MBC Military Budget Committee) et le Comité de l'Infrastructure (IC Infrastructure Committee), sous la tutelle du Bureau Principal des ressources (SRB, Senior Resources Board).

Le Budget militaire international est destiné à financer les dépenses d'équipement et de fonctionnement au profit :

- 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 recouvre 52 budgets, selon quatre catégories de dépense : rémunérations, fonctionnement courant, activités et équipement, qui sont regroupés en fonction de la participation des Etats membres à leur financement :

- Les budgets « à 13 » sont consacrés à la force des AWACS de l'OTAN
- Le budget « à 25 » est dédié à la structure militaire intégrée,
- Les budgets « à 26 » financent les opérations, les agences et leurs programmes de travail, le collège de Défense de l'OTAN, diverses activités des organismes de la structure militaire intégrée (défense aérienne, exercices) et certains de ses Etats-majors (accords dits « *Flags for Post* »).

Le programme d'investissement au service de la sécurité de l'OTAN finance des projets concernant l'infrastructure de commandement de la structure militaire intégrée, les équipements dont l'Alliance est dotée<sup>1</sup> et les projets urgents concernant les opérations militaires.

Pour 2005 et 2006, le budget de l'Otan avoisine 1,8 milliard d'euros, dont 10 % pour le budget civil, 50 % pour le fonctionnement militaire et 40 % pour l'investissement au service de sécurité (NSIP)<sup>2</sup>.

Les ressources financières sont allouées par les Etats membres, selon une clef de répartition attribuée à chaque nation, qui tient compte de nombreux facteurs dont la situation économique. Les Etats-Unis apportent une contribution de l'ordre de 25 %, l'Allemagne de près de 20 %, le Royaume Uni de 11,6 %, et l'Italie de 7,3 %.

La France contribue à hauteur d'un peu plus de 135 millions d'euros, soit 7 % des dépenses. Elle participe seulement au budget des 25, même si depuis 1995 la France approfondit sa relation avec les instances militaires de l'Organisation et si elle est présente aux réunions des Ministres de la Défense et insère des officiers au SHAPE. C'est le cinquième contributeur en argent et le deuxième pour les effectifs (17 %) dans les opérations de l'OTAN. Elle a ainsi activement participé à la définition du processus d'adaptation de l'organisation, tout en contribuant de manière significative aux forces constituées dans les Balkans (SFOR en Bosnie et KFOR au Kosovo, soit 2500 personnes) et en Afghanistan (FIAS, 600 personnes). A ces engagements financiers, il faudrait cependant ajouter 210 millions d'euros inscrits au budget national pour financer les opérations du Kosovo et de l'Afghanistan et le coût des représentations

---

<sup>1</sup> Ils concernent notamment les réseaux de communication et les installations de défense aérienne.

<sup>2</sup> En 1999, ce budget était de 1,15 milliards de dollars, dont 161 millions de dollars pour le budget civil, 496 millions de dollars pour le budget militaire et 458 milliards de dollars pour le NSIP.

civiles et militaires françaises au sein des structures de l'OTAN, y compris les commandements.

Pour Christophe Bergey<sup>3</sup>, l'héritage du passé réduit la marge de manœuvre de l'OTAN. « Les reliques de l'ancienne structure de commandement, conservée sous un autre nom et ses moyens associés, comme les bunkers ou une partie des entités fixes de la défense aérienne, absorbent la presque totalité des ressources ». Dans ces conditions, les programmes capacitaires AGS (Alliance Ground Surveillance), TMD (Theater Missile Defence) ou SatCom (transmissions par satellites) ou les surcoûts annuels des opérations dans les Balkans ou en Afghanistan (de 70 à 200 millions d'euros) n'ont pas de financements clairement dédiés. L'OTAN a la politique de ses moyens et non l'inverse. On en reste à l'adage « qui paie commande ». Or, il est notoire qu'il existe des « sur contributeurs » (Allemagne, France ou Royaume-Uni) et des « sous contributeurs » (Espagne, Grèce ou Italie, par exemple).

Aujourd'hui, ces règles budgétaires sont menacées, car elles ne sont plus adaptées aux services fournis. D'abord, les contributions de chaque pays sont assez mal évaluées. Ensuite, le budget réel de l'OTAN n'est pas d'une grande clarté, puisque les contributions pour le fonctionnement du système de l'OTAN et celui des opérations ne sont pas comptabilisées dans les mêmes tableaux. Enfin, les budgets de l'OTAN ne financent que les moyens organiques propres (Etats-Majors, capacités associées, entités dérivées comme les centres de recherche ou les écoles de formation). Le principe reste donc celui des moyens nécessaires en plus (*Over and Above*). Les contributions des Nations dépendent de la règle « *Costs lie where they fall* ». Ce n'est sans doute pas la meilleure méthode pour gérer avec rigueur un budget.

Quelles sont les propositions de réforme ?

D'abord, une meilleure précision des fonctions de l'OTAN devrait permettre de mesurer l'importance budgétaire réelle nécessaire aux opérations à engager ou à prévoir.

Ensuite, il faudrait étendre le périmètre d'éligibilité, sous certaines conditions et ne pas recourir à l'externalisation, tout en évitant de mettre en place des structures pérennes. Dans ces conditions, les contributions des petits pays devraient augmenter

Enfin, pour les interventions des pays sur les théâtres d'opération, il faudrait rembourser les nations qui mettent leurs propres moyens dans les théâtres d'opération en vue d'un usage collectif. Cette solution permettrait de consolider le processus de « génération de forces », d'être moins onéreux que

---

<sup>3</sup> Bergey, C. (2005), France-Otan : quelle stratégie budgétaire ?, Revue défense nationale, janvier 2005.

l'externalisation, d'éviter l'augmentation des moyens collectifs de l'Alliance et de rendre plus équitable le fardeau des contributions.

## **B) L'effet de levier**

La force de l'OTAN doit prendre en compte, en cas de conflit mondial, l'ensemble des dépenses militaires des Etats. Autrement dit, les pays de l'OTAN représente les deux tiers des dépenses militaires mondiales, mais sous des formes hétérogènes qui en limite bien sûr l'efficacité militaire<sup>4</sup>. Ainsi, la comparaison entre les dépenses militaires américaines et celles de l'Europe n'a qu'un sens financier. D'un point de vue militaire, à budget militaire équivalent, l'addition des forces de plusieurs pays ne représente pas la même force militaire que celui d'un pays qui peut bénéficier à la fois d'une doctrine commune, de forces complémentaires et d'économies d'échelle.

Il est très difficile de déterminer la « réalité » des dépenses militaires comparées, du fait de la significativité réduite des taux de change. Généralement, les dépenses militaires mondiales sont estimées entre 1000 et 1150 milliards de dollars en 2005.

Dans son dernier annuaire 2006, le SIPRI estime à plus de 1100 milliards de dollars 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 et 5% pour chacun des quatre pays). Pour le budget de l'OTAN, de 2005-2006, les Etats-Unis ont dépensé 465 milliards de dollars 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 complètement comptabilisé dans les dépenses militaires des Etats-Unis. Si c'était le cas, les Etats-Unis dépenseraient plus de la moitié des dépenses militaires mondiales (500 à 600 milliards de dollars selon Jurgen Brauer<sup>5</sup>). Les dépenses militaires de l'ensemble des pays appartenant à l'OTAN et à l'OCDE représentent respectivement près de des deux tiers et des trois quarts des dépenses militaires mondiales.

Aujourd'hui, les disparités de dépenses entre les Etats-Unis et l'Europe constituent un motif de tension. Les alliés européens participent à concurrence de 15 % seulement à l'ensemble des capacités de défense de l'OTAN, ce qui n'est pas une situation politiquement tenable à moyen terme. Seules la France et

---

<sup>4</sup> Les nouveaux membres de l'OTAN ont été contraints à « l'otanisation » de leurs moyens militaires, ce qui les a obligés à y consacrer une part importante de budgets publics déjà en difficulté.

<sup>5</sup> Brauer, J. (2004), United States Military Expenditure, Paper for TOES Conference, Brunswick, GA, June.

le Royaume-Uni sont capables de mener des opérations militaires d'appoint, notamment dans le domaine des opérations de maintien de la paix (peacekeeping)<sup>6</sup>.

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 Etats-Unis ne soutiendront une force européenne commune que si elle s'articule avec les forces de l'OTAN.
- Aujourd'hui, alors que les Etats-Unis dépensent plus de 84 milliards de dollars en équipement, les pays de l'Europe investissent, au total, 66,6 milliards de dollars. Or, les Américains demandent que le marché de l'armement des pays de l'OTAN ne soit plus protégé et que, dans 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 qui réduisent l'efficacité des engagements financiers dans les achats d'armes. Dans ces conditions, compte tenu de l'efficacité de l'industrie d'armement des Etats-Unis et des économies d'échelle, le secteur de l'armement en Europe est fortement menacé. Certes des alliances croisées d'entreprises seront probablement mises en place sans référence aux nationalités, mais le caractère particulier du service de la défense d'un pays, le poids des économies d'échelle et « in fine » le caractère national de nombre d'entreprises multinationales est susceptible de réduire singulièrement l'indépendance des Etats européens en termes de sécurité.
- Enfin, les Etats-Unis dépensent de 3 à 5 fois plus que l'Union européenne dans le domaine de la recherche-développement militaire<sup>7</sup>. Dans ce contexte, c'est l'avenir de l'armement européen qui est remis en cause.

### **C) L'importance du secteur militaire dans la sécurité des partenaires de l'OTAN**

Le critère des dépenses militaires, dont la validité n'avait déjà qu'une signification réduite pendant la guerre froide, a encore moins de pertinence aujourd'hui. Pour Linstrom<sup>8</sup>, en toute rigueur, il est nécessaire de tenir compte des politiques de prévention, de stabilisation, de reconstruction, lesquelles sont faiblement concernées par le secteur militaire *stricto sensu*. Il considère aussi

---

<sup>6</sup> Hulsman, J.C. (2006), The future of NATO, Issues 2006, Policy Research & Analysis, The Heritage Foundation, Washington.

<sup>7</sup> L'estimation est évidemment très large, mais elle offre un ordre de grandeur. La nature civile ou militaire de la R&D pose problème et les estimations incluent ou non certaines opérations particulières.

<sup>8</sup> Linstrom, G. (2005), EU-US burdensharing : What does what ? Institute for Security studies, European Union, Chaillot Paper, september, n°82 ;

que l'examen des relations bilatérales Europe-Etats-Unis est plus significatif que l'analyse des seules sommes affectées à l'OTAN. Cependant, la politique de puissance reste d'abord militaire, car si les Etats-Unis dépensent 22 fois plus pour le secteur militaire que pour l'aide au développement, ce rapport est encore de 4 pour l'Europe<sup>9</sup>.

Pourtant, si l'on prend en charge le ratio dépenses militaires/PNB, la priorité accordée au secteur militaire a évolué. En 1997, ce ratio était de 3,4 % pour les USA et de 2 % pour l'Europe. Il est aujourd'hui de 3,8 % pour les USA et de 1,7 % pour l'Europe. La France est elle-même passée de 3 % à 2 ;6 %, le Royaume-Uni de 2,8 % à 2,4 %, l'Allemagne de 1,6 % à 1,5 %. On constate que l'écart croît et que l'effet de levier des forces de l'OTAN s'exerce principalement et de plus en plus sur les forces américaines.

Il faudrait aussi ajouter le coût des guerres américaines. Selon Steven Kosiak,<sup>10</sup> depuis 2001 jusqu'à fin 2005 76 milliards de dollars en Afghanistan et 226 milliards de dollars en Irak ont été dépensés, sommes auxquelles il faudrait rajouter les fonds pour la reconstruction de ces pays, soit respectivement 7 et 25 milliards de dollars. Pour 2006, 35 milliards de dollars sont prévus, dont 28 pour l'Irak. Pour Linda Bilmes et Joseph Stiglitz<sup>11</sup>, le coût de la guerre en Irak, celle qui prend en compte les destructions globales, qu'ils avaient d'abord estimées entre 1500 et 2000 milliards de dollars, serait bien supérieur tout compris. Le coût actuel serait, selon eux, de 1 milliard de dollars par semaine, si l'on ne tient compte que des finances publiques. Ces estimations sont sans doute excessives, même si les dernières estimations des victimes de la guerre, selon les dernières estimations données en octobre 2006, donnent le chiffre effrayant de 650.000 morts. Dans le cadre de la guerre en Irak, l'Europe peut mesurer l'importance des divergences politiques, militaires et financières d'une part entre les membres de l'OTAN, mais aussi entre les pays européens

## **II. Un budget qui dépend de politiques engagées**

Le budget dépend de l'évolution des missions de l'OTAN et des rapports de cette organisation avec la Politique européenne de sécurité et de défense.

### **A) L'évolution des missions de l'OTAN**

---

<sup>9</sup> Cependant, l'Union européenne est le premier contributeur aux dépenses du maintien de la paix (40 % contre 25 % pour les USA) et les premiers donateurs de l'aide au développement (55 % du total).

<sup>10</sup> Kosiak, S.M. (2006), The cost of Military Operations in Iraq and Afghanistan, Prepared for the Annual Meeting of The American Economic Association, Boston, January, 8.

<sup>11</sup> Bilmes, L., Stiglitz, J. ((2006), War's stunning price tag, Los Angeles Times, January 17.

Le rôle de l'OTAN a été modifié par les gouvernements de l'Alliance. Aujourd'hui, on parle de sécurité collective (*Collective Security*) quand on parlait auparavant de défense collective (*Collective Defense*). Cependant, les principes de la défense mutuelle n'a pas été redéfinie depuis la disparition de l'URSS. Aujourd'hui, l'OTAN souffre de visions différentes de son rôle et des intérêts divergents de ses membres. Elle ne dispose pas d'une mission stratégique claire concernant son futur.

Certains pays ou partis politiques souhaiteraient la voir prendre en charge des missions humanitaires, devenir un soutien aux opérations de maintien de la paix ou élargir son champ d'action à d'autres Etats membres. Or, l'OTAN n'est adaptée ni aux opérations de maintien de la paix, ni à la lutte contre le terrorisme. La question n'est pas encore tranchée et il existe conséquemment un flou préjudiciable à l'organisation et au financement de l'OTAN.

Depuis la révision de son concept stratégique en 1999, l'OTAN est devenue une organisation mieux adaptée à l'intervention militaire extérieure (Kosovo, Bosnie, Afghanistan). De nombreuses opérations ont été engagées sous son contrôle ou sa direction. Il s'agit notamment de :

- L'opération de surveillance maritime Sharp Guard en vue de contrôler l'embargo sur les armes de l'ONU imposée à la Yougoslavie,
- L'opération humanitaire en faveur de réfugiés kosovars (1999) impliquant 7000 militaires en Albanie;
- La campagne de bombardement et la mission de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine,
- Les forces de maintien de la paix en Macédoine (relais de l'Union européenne en 2003),
- Le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan en 2003 (33 pays) pour étendre l'autorité du pouvoir central et reconstruire le pays. En juin 2006, il y a eu un doublement des effectifs (9000 hommes) de l'ISAF (Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan).
- Le soutien logistique à la division multinationale en Irak et à la formation des forces de sécurité irakiennes.

L'OTAN permet de lever des troupes, de dissuader et d'intervenir grâce à sa capacité à mobiliser les forces de ses membres. Aujourd'hui, la multiplication et l'extension géographique des interventions de l'OTAN et le développement de programmes capacitaires lourds conduisent à une réflexion sur les financements des activités de l'OTAN et de ses équipements. Une certaine paralysie budgétaire la menace. L'OTAN n'a plus vraiment les moyens de sa politique, seuls les Etats-Unis conservent cette adéquation. Dans ces conditions,

le gouvernement américain domine non seulement le fonctionnement mais aussi la survie financière de l'OTAN et son efficacité. Le Shape n'a obtenu pour ses opérations de « génération de forces » que les deux tiers des sommes que les pays s'étaient engagés à fournir, ce qui a réduit d'autant le budget réel de l'OTAN (avec un surcoût de l'ordre de 20 millions d'euros). Or, le coût de l'OTAN, eu égard aux dépenses militaires américaines, est faible. Avec ce Traité, les Etats-Unis bénéficient d'armements amis supplémentaires pour maintenir une hégémonie incontestable dans l'ordre militaire. Or, son coût est de l'ordre de 0,1% de ses dépenses en matière de sécurité nationale. Si l'on veut bien inclure dans cet avantage de ne pas disposer d'armements supplémentaires du fait même de l'alliance militaire, la recherche de l'interopérabilité bénéficie considérablement à l'industrie militaire américaine. Il est difficile de déterminer quantitativement cet avantage compte tenu des évolutions erratiques des exportations d'armes. Cependant, comme trend, on peut estimer à 3 milliards de dollars par an les échanges liés aux adhésions à l'OTAN, qui auraient pu être remis en cause par la volonté des pays de l'Union européenne d'acheter des produits européens dans le cadre d'une défense militaire continentale intégrée. Dans ce cas, l'avantage politique de l'OTAN pour les Etats-Unis se double d'un intérêt économique certain.

La France reconnaît la nature d'abord militaire de l'OTAN, sur la base essentielle des valeurs de démocratie et de liberté. L'OTAN « globale » est rejetée par la France, dans sa recherche d'élargissement et de nouvelles fonctions. Faut-il une Alliance des démocraties ? Pour certains alliés, l'OTAN devrait s'affranchir de sa part militaire pour exercer les fonctions de police, d'Etat de droit ou de reconstruction économique. Pourtant, la question est de savoir si l'OTAN a vocation à devenir le gendarme du monde et à se substituer à l'Organisation des Nations Unies.

## **B) Les rapports avec la PESD**

La PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) a progressé. En principe, elle n'est pas en opposition à l'OTAN ni en concurrence, mais en complémentarité

L'OTAN et la PESD ont souvent des objectifs communs. Ces deux organisations ne sont pas vraiment concurrentes, mais elles peuvent accomplir des activités de « pacification » similaires. Dans le domaine des capacités militaires d'intervention, la PESD et l'OTAN font appel aux mêmes forces

projetables européennes, lesquelles sont mises à la disposition des deux institutions<sup>12</sup>.

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 civile et militaire, les unités de police et de gendarmerie et les capacités de reconstruction économique et administrative.

La PESD a engagé deux opérations de gestion de crise, Concordia en Macédoine (avril-décembre 2003), validée par les accords de Berlin + de soutien de l'UE à l'OTAN et Artémis (République démocratique du Congo (juin-septembre 2003), la première menée de manière autonome par l'Union.

Cependant la PESD est dépendante de la politique américaine. Pour Madeleine Albright, secrétaire d'Etat de Clinton, la position américaine sur l'identité européenne de sécurité et de défense est résumée par la règle des 3D :

- pas de découplage Europe/Etats-Unis, conduisant au refus d'une concertation européenne organisée dans les discussions avec le partenaire américain,
- pas de duplication des moyens (compte tenu de l'avance américaine dans ce domaine, l'UE ne peut plus faire grand chose d'elle-même, sauf par les moyens de la concertation) et
- pas de discrimination envers les alliés européens non membres de l'Union européenne.

En outre, l'américanisation de l'OTAN due au processus de modernisation conduit à la standardisation des armes sous prétexte d'interopérabilité, ce qui réduit le potentiel d'autonomie de l'Europe en matières de systèmes militaires et de doctrines d'emploi. Certes, la PESD est un système alternatif n'intégrant pas les forces américaines, mais, dans ces opérations, elle est dépendante de la volonté de Washington de participer ou non à ces opérations. Elle risque de ne jouer qu'un rôle subsidiaire ou d'appoint. C'est ce qu'en attend au fond, avec le refus du découplage, le gouvernement américain.

### **III. Les contributions financières à la sécurité commune, le fondement des rapports de force entre les Alliés**

L'Alliance atlantique qui avait assez bien fonctionné pendant la guerre froide est affectée par le conflit irakien. La crise irakienne a révélé le profond

---

<sup>12</sup> Aujourd'hui, la France participe à la NATO Response Force, avec des moyens d'alerte, le porte-avions « Charles de Gaulle et son groupe aéronaval, les bâtiments de projection et de commandement, les hélicoptères de manœuvre etc...

clivage qui divise à la fois les Etats d'Europe et les opinions publiques avec leurs dirigeants. Il s'agit pour l'Europe de se ressaisir de son destin.

### **A) Le destin « mondialiste » des Etats-Unis**

L'action de l'OTAN dépend d'abord de la volonté de son premier contributeur direct et indirect, les Etats-Unis. Les Etats-Unis s'inscrivent dans une démarche de mercantilisme démocratique, qui donne priorité aux marchés et à la guerre contre les dictatures, mais seulement lorsque ces dernières menacent la liberté commerciale ou la sécurité économique du pays. Dans ces conditions, l'action américaine en termes de gendarme du monde qui, a priori, semble idéologique s'inscrit plutôt dans une démarche pragmatique.

Aujourd'hui, la prise en main des affaires mondiales se fait dans une optique strictement nationale, en utilisant tout l'éventail de leurs impressionnants moyens militaires et scientifiques, sans respect excessif pour les institutions et traités au nom de la « *real politik* » et des intérêts des économies de marché dans lesquels les Etats-Unis se sentent définitivement engagés. Au fond, comme l'a souvent suggéré Henry Kissinger, les Américains ont une dimension mondiale, l'Europe seulement régionale, cantonnée principalement à sa propre région. Les Etats-Unis ne reconnaissent pas l'Union européenne comme un interlocuteur stratégique important. Il s'agit d'un allié traditionnel, historique, dont nombre de ses composantes lui sont très dévouées. Le gouvernement des Etats-Unis souhaite faire la « cuisine » pendant que l'Europe désunie dans le domaine de sa sécurité ferait la vaisselle.

D'un point de vue politico-militaire, les Etats-Unis se situent dans le « *nation building* » de stabilisation et de reconstruction, malgré l'échec patent à court terme de l'action irakienne. Les règles de la sécurité collective ont été transgressées à plusieurs reprises. Avec l'Irak, l'armée américaine est intervenue en dépit de l'opinion de la majorité du Conseil de Sécurité et de certains de ses Alliés de l'OTAN. La doctrine « préemptive » des Etats-Unis n'a pourtant pas produit des résultats encourageants<sup>13</sup>. Les difficultés de la guerre en Irak découragent les militaires et l'opinion publique. Washington sera probablement incité à redécouvrir les vertus du multilatéralisme dans la prévention des crises.

Sans doute que les Etats-Unis vont aujourd'hui revoir à deux fois leur stratégie individualiste, car les opinions publiques mondiales jouent un rôle de sape à terme susceptible de réduire leur potentiel d'action et d'influence dans les autres parties du monde. L'hégémonie ne peut se conduire à « coups de conflits ». Il lui faut aussi une adhésion, même formelle

---

<sup>13</sup> Attaquer avant que la menace ne se matérialise est une stratégie nouvelle, mais, dès le départ, son application a été étayée sur des arguments difficilement acceptables eu égard aux faits réels.

## **B) L'Europe face à son destin**

Existe-t-il une défense de l'Europe ? La défense européenne pendant la guerre froide n'a été conçue que comme un volet de la défense atlantique. Aujourd'hui, le déséquilibre entre les Etats-Unis et l'Europe ne peut plus durer. Aucun gouvernement européen n'est capable de se dresser contre la volonté des Etats-Unis. L'Europe de la défense est embryonnaire, mais elle l'est depuis trop longtemps maintenant. Ce n'est pas en additionnant des forces disparates que l'Europe sera dotée d'une défense plausible.

L'organisation de forces intégrées ou coalisées constitue un progrès, mais il faudrait d'abord affirmer une réelle volonté de défense commune, avec des institutions et des instruments communs ou mis en commun. L'Europe doit devenir un réel producteur de sécurité. Pour l'instant, elle se retranche derrière le grand frère américain. Cependant, une Alliance n'est qu'un système ad hoc, éminemment périssable.

## **C) Une alliance qui est le reflet des rapports de force et des stratégies avouées ou non**

Quand les Etats-Unis conceptualisent les dangers de demain, l'Europe pense n'avoir aucun ennemi. Dans ces conditions, l'investissement en matière de défense n'est pas le même. Aujourd'hui, l'emploi des systèmes d'armes de haute technologie, le partage du renseignement et le traitement des cibles sensibles sont sous le contrôle des Etats-Unis, comme l'a démontré l'expérience du Kosovo.

Les normes de l'OTAN garantissent une certaine homogénéité du marché de l'armement aux normes américaines, lesquelles sont supposées encourager l'interopérabilité des forces européennes tout en fournissant aux Etats-Unis un appoint pour certaines opérations spécifiques. La défense est généralement analysée comme un bien public pur caractérisé par la non rivalité de consommation et la non exclusion, ce qui est attesté dans le cadre d'une alliance (Olson et Zeckhauser). Dans ce contexte, il a été démontré économétriquement que les pays les plus importants et leaders d'une Alliance payaient une somme nettement plus élevée proportionnellement par rapport aux autres pays de cette Alliance. Les petits pays bénéficient alors de la protection du grand pays et ils en profitent pour prendre l'habit du « passager clandestin » en n'acquittant pas leur dû.

Aujourd'hui, la lecture des budgets nous invite à une réflexion. L'Europe se destine-t-elle à être un passager clandestin de la sécurité transatlantique, avec une réduction proportionnelle croissante de son apport global dans la corbeille virtuelle de l'Alliance par rapport à celui des Etats-Unis ? Ou alors un monde

nouveau dans lequel les menaces militaires auraient perdu de leur virulence apparaîtrait ? Mais alors pourquoi les Etats-Unis ne font-ils pas la même analyse ? Quelles sont les raisons profondes de ces deux politiques divergentes ? Les Etats-Unis cherchent-ils à diriger le monde ou plutôt à se protéger ? Aujourd'hui, l'Alliance témoigne de perceptions du monde différenciées, les Etats-Unis tournés vers la puissance économique, laquelle n'a jamais pu, au moins au niveau du leadership, se passer d'un effort militaire, pendant que l'Europe, engagée dans une compétition économique qui néglige l'indépendance des moyens ne se préoccupe pas suffisamment du caractère toujours aléatoire de la sécurité interne et externe d'un pays.

Après avoir développé l'idée de la « main invisible » comme base du fonctionnement de l'économie de marché, le pape du libéralisme, Adam Smith affirmait en 1776 que la première condition au bon fonctionnement de l'économie et à la réalisation de la main invisible était la sécurité des hommes et des pays que seul l'Etat gendarme pouvait assumer. Dans ce contexte, il faudra enfin se souvenir de cette conception de Shakespeare qui témoigne des rapports de force sans cesse aléatoires dans le monde des hommes : « On obéit à un chien quand il a le pouvoir ». L'Europe et la France feraient bien de réfléchir à deux fois à ces deux observations du père de l'économie et du plus profond dramaturge du monde occidental.

### Bibliographie sommaire

Bergey, C. (2005), France-Otan : quelle stratégie budgétaire ?, *Revue défense nationale*, janvier 2005.

Bilmes, L., Stiglitz, J. (2006), War's stunning price tag, *Los Angeles Times*, January 17.

Brauer, J. (2004), *United States Military Expenditure*, Paper for TOES Conference, Brunswick, GA, June

Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1981), *Le Désarmement pour le Développement*. Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 19, 173.

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. (2002), Le prix du terrorisme, *Arès, Défense et Sécurité*,

Fontanel, J., Geslin, A. (2006), Le budget de l'OTAN et son interprétation,, *Revue Politique et parlementaire*.

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

Fontanel, J. (2007) *Questions d'Ethique : guerre, démocratie, économie, éducation, marketing, sport, genre*. Editions L'Harmattan, Paris.

Fontanel, J., Henriques, P. (2007) *A Globalização em « análise » : geoeconomia e estrategia dis actores*, Piageto Instituto, Lisboa.

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.

Hattori, A., Fontanel, J., Chatterji, M. (1996) *Arms spending, development and security*, Ashing Publishing House, New Delhi.

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

Kosiak, S.M. (2006), *The cost of Military Operations in Iraq and Afghanistan*, Prepared for the Annual Meeting of The American Economic Association, Boston, January, 8.

Linstrom, G. (2005), *EU-US burdensharing : What does what ?* Institute for Security studies, European Union, Chaillot Paper, september, n°8

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

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J. (1985) The economics of exporting arms, *Journal of Peace Research*, 22(3).

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