



HAL
open science

La spécificité économique et stratégique des dépenses militaires

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. La spécificité économique et stratégique des dépenses militaires. Cahiers de l'Espece Europe, 2023. hal-04214179

HAL Id: hal-04214179

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-04214179v1>

Submitted on 21 Sep 2023

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.

La spécificité économique et stratégique des dépenses militaires

Jacques Fontanel

Cahiers de l'Espace Europe, n° 26

Les dépenses militaires constituent un indicateur imparfait de la sécurité nationale d'un pays. Elles reflètent l'effort financier engagé par l'Etat pour protéger le territoire et les intérêts nationaux, mais elles ne sont pas représentatives de toutes les activités de défense nationale. Par exemple, la guerre économique, la dépendance aux produits stratégiques venus de l'extérieur et les consommations intermédiaires des produits essentiels de production d'armes exercent aussi un rôle non négligeable sur la perception de la sécurité nationale disponible instantanément. En outre, les choix des matériels et des stratégies militaires sont plus ou moins adaptés en fonction de la nature des armes (nucléaires ou non), de la qualité discutable de la stratégie de défense (comme l'échec de la ligne Maginot en 1940), du bon choix des armes (« bang for a buck »), de l'autonomie stratégique nationale des armes et du contrôle des effets économiques d'éviction de l'effort militaire sur la production des biens et services civils (« guns or butter »)

Military spending is an imperfect indicator of a country's national security. They reflect the financial effort made by the state to protect its territory and national interests, but they are not representative of all national defense activities. For example, economic warfare, dependence on strategic products from outside the country and intermediate consumption of essential weapons production products also play a significant role in the perception of national security available at any given time. In addition, the choice of military equipment and strategies depends on the nature of the weapons (nuclear or non-nuclear), the questionable quality of the defense strategy (such as the failure of the Maginot Line in 1940), the right choice of weapons ("bang for a buck"), the national strategic autonomy of the weapons and the control of the economic effects of the military effort on the production of civilian goods and services ("guns or butter").

Dépenses militaires, stratégies militaires, guerre économique, stratégies nucléaires
Military spending, military strategies, economic warfare, nuclear strategies

La définition de la notion de secteur militaire, préalable au calcul des dépenses militaires, ne va pas de soi, car son contenu dépend à la fois des circonstances de conflits ou de paix et de la nature duales d'actions partiellement civiles qui se substituent aux effets attendus autrefois de l'action armée elle-même. En temps de guerre, le secteur militaire investit l'ensemble de la société, il devient prioritaire et impose le tempo à la vie économique, politique et sociale nationale. Dans ce contexte, l'économie d'un pays est mise principalement au service du conflit armé et chaque producteur et salarié devient un citoyen soldat, une personne dont les activités sont soumises aux tactiques et réglementations militaires, quelles que soient le champ de ses responsabilités économiques ou sociétales. En temps de paix, les dépenses militaires ont un champ d'action plus réduit, dont l'étendue dépend, partiellement, des tensions internationales. Dans le cadre de la guerre économique, le secteur militaire lui-même n'est pas nécessairement directement concerné, il l'est accessoirement pour les importations ou exportations d'armes ou pour la disponibilité nationale des consommations intermédiaires nécessaires à la production des armes ou à leur utilisation (Fontanel, 2019).

Les dépenses militaires constituent avant tout un coût pour le secteur public, destiné à produire un service de sécurité nationale dont l'efficacité est difficilement mesurable sur la base des engagements financiers directs ainsi synthétisés. La connaissance du contenu réel des armements disponibles est une information plus significative pour comprendre la puissance militaire potentielle d'un État. En particulier, il est toujours utile de rappeler le caractère nucléaire ou non de ces dépenses, car cette information modifie le rapport coût/efficacité de l'armement, le fameux "bang for a buck". S'agit-il d'un pays qui poursuit une stratégie de « dissuasion du faible au fort » (comme la France), ou d'une grande puissance qui garde à l'idée, si nécessaire, la possibilité d'une éventuelle attaque nucléaire (comme la Russie, aujourd'hui) ? Quel est le rôle à donner à la cybersécurité ? Il est également important de savoir si l'État a des alliés, et lesquels, s'il est indépendant ou non en termes de production d'armes, ou s'il est menacé par des voisins ou des systèmes ennemis.

Le secteur militaire a pour objet principal la mise en place d'un système de protection armée en vue de répondre au besoin de sécurité nationale face aux velléités potentielles des autres Etats concernant notamment une revendication de souveraineté d'une partie du territoire national. Dans ce cadre, à côté du concept de dépenses militaires, il est nécessaire de définir le « potentiel de défense » qui fait référence aussi bien à la force militaire proprement dite qu'à la puissance économique de la nation, matérialisée d'abord par une base technologique et scientifique suffisamment souple et ingénieuse pour développer rapidement des systèmes d'armes perfectionnés, ensuite par une infrastructure adaptée à la défense nationale et enfin par la recherche d'une autarcie économique maximale dans le domaine du développement des armes stratégiques et tactiques essentielles au combat armé et de la production des biens de consommation nécessaires à la survie des citoyens civils et militaires.

Dans le cadre de l'économie de marché telle qu'elle est définie par les organisations internationales, la sécurité et la défense nationales ne peuvent pas être directement concernées par les règles de libre-échange définies par l'Organisation Mondiale du Commerce. Les dépenses de défense et le commerce des armes échappent à la règle de la « Nation la plus favorisée » et le refus de vendre des équipements militaires à certains pays membres de l'OMC n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de l'ORD (Organisme de Règlement des Différends). Les autres dépenses publiques peuvent éventuellement faire l'objet de recours contre un Etat si les règles du libre-échange ne sont pas respectées, mais cette règle ne s'applique ni au commerce des armes, ni aux activités économiques dont l'utilité pour la sécurité nationale est bien reconnue. Dans ce cadre, les dépenses militaires échappent donc aux contraintes internationales de l'économie de marché. Cependant, il existe des Traités qui régulent le commerce des armes. Le Traité de Non-prolifération des Armes Nucléaires (TNP) se propose de réduire la propagation des armes nucléaires et de la technologie des armements, tout en promouvant la coopération internationale en vue d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. De même, entré en vigueur fin 2014, le Traité sur le commerce des Armes (ATT, Arms Trade Treaty) a pour objet de réguler le marché international des armes conventionnelles et à prévenir les trafics

d'armes incontrôlés. Cependant, il est souvent difficile de connaître l'usage d'un produit dual qui peut être utilisé à des fins militaires ou civils. Le critère de la sécurité nationale est applicable aux dépenses militaires, mais pas, a priori, aux autres dépenses publiques, sauf si la question de la sécurité nationale est invoquée.

Si vis pacem, para bellum, « si tu veux la paix, prépare la guerre ». En ce sens, dans le cadre d'une stratégie de dissuasion, l'effort militaire a pour objectif principal d'empêcher les éventuels ennemis ou adversaires à s'engager militairement contre la Nation. Dans ce cadre, il s'agit, dans une posture défensive, d'empêcher les pays prédateurs ou à tendance agressive à concevoir une action éventuellement armée susceptible de menacer la stabilité du fonctionnement des structures politiques, économiques ou sociales de la Nation. La question économique et militaire qui se pose alors est de savoir quelle est la part d'une économie publique à consacrer à la défense nationale (« guns or butter », les armes ou le beurre). Cette question implique aussi une réflexion sur les conséquences économiques de ce choix et une analyse en termes de coût d'opportunité au regard du développement économique d'une Nation.

Les dépenses militaires sont alors conçues comme un intrant ou un coût nécessaire pour défendre le pays face aux intentions conflictuelles, prédatrices ou dominatrices des ennemis potentiels. Pour nombre d'économistes, les dépenses militaires sont souvent considérées comme des variables exogènes, dont le montant est déterminé unilatéralement par les gouvernements des Etats. Cette conception est évidemment partiellement erronée, car les dépenses militaires dépendent fondamentalement de l'importance de la richesse et de la production nationales, tout comme d'ailleurs les autres dépenses publiques. Les dépenses militaires, comme instrument de défense ou de guerre, constituent une variable économique d'importance dont l'impact ne se limite pas aux actions discrètes (au sens mathématique du terme) d'accords de coexistence pacifique, de procédures de désarmement ou de la situation internationale de conflits armés. Elles permettent, a priori, d'assurer la sécurité nationale contre d'éventuels agresseurs, ce qui constitue un service offert à tous les acteurs économiques du territoire.

A ce titre, le niveau plus ou moins élevé des dépenses militaires définies par les institutions statistiques internationales fournit une information mettant en avant l'importance accordée par un Etat à la protection de ses intérêts économiques, technologiques, territoriaux ou patrimoniaux. Cependant, le chiffre global ainsi énoncé ne représente qu'une estimation bien trop globale pour déterminer la puissance comparée des Etats dans le domaine militaire. En 1980, les experts militaires, sur la base des chiffres fournis de manière globale et fondée sur des estimations discutables, considéraient que l'URSS était la plus grande puissance militaire du monde. Moins d'une décennie plus tard, cette impression était démentie par les faits politiques et économiques. Les dépenses consacrées à la sécurité nationale sont définies en fonction de critères souvent subjectifs. A partir de quelles armes disponibles un gouvernement peut considérer qu'il est capable de maintenir une sécurité nationale suffisante ou nécessaire ? Combien de personnels militaires faut-il engager, avec quelles armes, pour combattre quelles autres armes ennemies, sur la base de quelle stratégie ? Quels sont les armements lourds à produire ou acheter pendant plusieurs décennies et à quel rythme ? Quel est le « bang for a buck » du choix des armes dans le cadre d'une complémentarité d'utilisation bien comprise ? Quel est le poids des critères militaires face aux considérations économiques du moment ? La sécurité d'un pays n'est pas mesurable, et certainement pas sur la base des seules dépenses militaires. Elle est jugée satisfaisante par les stratèges nationaux des risques de conflit et c'est sur cette base que l'effort militaire peut ensuite se renouveler. Mais le concept même de niveau plus ou moins élevé de sécurité national, même fondé sur des chiffres, n'en reste pas moins subjectif face à l'immensité des stratégies disponibles ou nouvellement développées.

Les niveau des dépenses militaires reste généralement compatible avec l'importance de sa richesse nationale produite face à un potentiel constamment évolutif de malveillance d'autres entités étatiques ou terroristes. Comme les Etats ont des objectifs militaires et civils définis sur la base de ressources relativement limitées, quelle est l'affectation des fonds publics réservée à la défense du pays en fonction de l'incertitude concernant les menaces particulières qui pèsent sur un Etat ? Quel est le niveau d'armement nécessaire en fonction de la stratégie

choisie ou parfois quelle stratégie choisir en fonction des moyens économiques disponibles ? Une augmentation des dépenses militaires peut avoir un effet de dissuasion à l'encontre d'éventuels ennemis ou prédateurs, mais il ne s'agit de fait que d'une hypothèse. Il faut considérer que le nouvel effort réduit ou maintient l'effet global de la dissuasion, alors même que l'adversaire potentiel est en mesure de concevoir une nouvelle stratégie qui modifie les conditions de réussite potentielle d'une action militaire spécifique. Est-ce que ce nouvel effort militaire réduit la menace ? Si elle la réduit, l'Etat ennemi peut alors réagir et s'engager dans une course aux armements, laquelle, au mieux, n'améliorera pas la sécurité nationale des deux pays. Si le choix de la croissance des dépenses militaires n'inquiète pas particulièrement l'adversaire, l'effort financier engagé dans cette opération n'aura aucune incidence réelle sur sa perception de la menace.

Les dépenses militaires ne conduisent donc pas nécessairement à une amélioration de la sécurité nationale, notamment lorsque les militaires prennent le pouvoir par un Coup d'Etat ou lorsque de fortes augmentations inquiètent suffisamment les autres Etats pour les engager dans une nouvelle course aux armements. Le modèle à deux équations de Richardson (1960), introduit les dépenses militaires de l'ennemi ou des ennemis, le fardeau économique (l'effet de la fatigabilité) et les griefs. Les fameux modèles de course aux armements construits dans la seconde moitié du vingtième siècle ont été nombreux et explicites, mais ils n'ont pas été en mesure de prévoir l'effondrement de l'URSS. D'abord, les processus d'action-réaction ne sont pas clairement établis et les forces politiques internes favorables à plus ou moins de sécurité nationale apparaissent plus importantes pour définir le montant des dépenses militaires effectives. En outre, ils donnent une justification "sécuritaire" à l'augmentation des dépenses militaires, en mettant l'accent sur les considérations économiques. Enfin, la supériorité technologique n'est pas une garantie de sécurité ou de victoire en cas de guerre, notamment lorsque celle-ci se déroule en dehors du territoire national.

Les dépenses militaires peuvent porter atteinte à la croissance économique si elles s'avèrent trop importantes (Smith, Fontanel, 2008). Trois effets peuvent justifier l'hypothèse d'une relation négative entre

l'investissement civil et les dépenses militaires, à savoir l'effet d'éviction, les objectifs de la consommation sociale et les contraintes de la capacité industrielle. Une économie nationale peut être trop préoccupée par la puissance militaire au point de remettre en cause le développement économique du pays. L'URSS a sans doute payé très cher le fait d'avoir voulu devenir la plus grande puissance militaire au monde, au détriment de son économie civile, provoquant ainsi, d'années en années, de plus grandes difficultés à financer cette ambition. La crise économique consécutive à l'effondrement de l'Union soviétique a conduit à la mise en place d'une économie de transition, laquelle a d'abord réduit les dépenses militaires, sans que le niveau de sécurité nationale soit jugé insuffisant eu égard à l'importance des stocks d'armements, notamment nucléaires, disponibles (Fontanel, Gaidar, 1998). Il s'agit donc d'une perception de la menace pour la sécurité nationale qui n'a pas été significativement remise en cause à court terme malgré l'effondrement des dépenses militaires elles-mêmes. En outre, les dépenses militaires constituent un instrument essentiel de la sécurité nationale d'un pays, mais il n'est pas le seul. Le contenu de la défense nationale dépasse les seules dépenses militaires, selon les rôles accordés aux douanes, milices nationales privées, police ou défense civile, mais plus encore selon les solidarités citoyennes et la volonté de maintenir l'unité nationale.

Il faut cependant noter, qu'en situation de crise, les dépenses militaires peuvent avoir conjoncturellement des effets positifs dans le cadre d'une politique keynésienne de dépenses publiques. Il a été parfois reproché aux Etats-Unis de conduire ou de favoriser une politique industrielle par le canal de ses dépenses militaires, notamment par la protection de la production nationale de produits de consommation intermédiaire nécessaire à l'armement national et par le financement public de la recherche fondamentale et appliquée dans les secteurs de haute technologie. La recherche et l'innovation dans le domaine de la défense, de l'énergie et de la santé sont fortement liées à l'université, laquelle dépend de l'argent public, notamment militaire, pour sa survie et son essor.

Les alliances militaires permettent à la fois d'améliorer le potentiel militaire de la dissuasion et de bénéficier du soutien des autres

Etats alliés, lesquels ne constituent donc plus des menaces potentielles. Cependant, se pose quand même, à terme, la question de la dépendance de la sécurité d'un pays à l'égard des forces militaires d'un autre pays dominant, lequel peut alors imposer des règles et des actions de solidarité militaires qui ne sont pas souhaitées par l'ensemble des citoyens du pays dépendant. En cas de conflit politique entre les deux Alliés, la défense nationale est alors très affaiblie, au regard de son potentiel antérieur, et de la perte nouvelle des complémentarités organisées dans le cadre du Traité d'alliance.

Les forces nucléaires constituent un facteur de puissance nationale indiscutable mais, en même temps, elles sont difficiles d'utilisation concrète dans le cadre d'une stratégie acceptable par la communauté internationale. Le recours unilatéral à cette arme n'a jamais été reconnu par les grandes puissances, aussi bien pour l'application de la « stratégie de la terreur » et pour celle d'un discutable « no first use ». Aujourd'hui, après les cinq puissances traditionnelles que sont les USA, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine, d'autres pays se sont dotés de l'arme nucléaire Inde, Pakistan ou Israël ou sont en situation de la produire (Corée du Nord, Iran), malgré le Traité de Non-Prolifération Nucléaire (TNP). Or, cet instrument important de dissuasion et d'expression de puissance ne peut guère être utilisé, compte tenu des dégâts provoqués à l'ensemble de la planète. Dans ces conditions, la mesure du jeu diplomatique de l'arme nucléaire est difficilement appréciable, si les guerres se développent sans jamais y avoir recours. Si la dissuasion du faible au fort fonctionne pourquoi donc tous les autres pays ne l'appliquent pas, même les plus puissants.

La question de l'utilité d'une arme doit être posée. Après la première guerre mondiale, la France a construit la fameuse ligne Maginot qui avait pour fonction d'empêcher l'invasion des troupes germaniques, mais celles-ci sont passées par un autre chemin rendant cette stratégie française obsolète avant même d'avoir eu une quelconque utilité militaire, malgré son énorme coût. Le choix d'une mauvaise stratégie militaire fragilise d'autant plus la sécurité d'un pays que les armes nécessaires pour protéger le pays ne sont plus produites ou disponibles. Tout dépend du jeu des stratégies adverses. La désuétude des armements peut être décidée politiquement (par les

pacifistes), internationalement (refus de production ou d'utilisation de certaines armes ou processus de désarmement pour le développement), technologiquement (avec l'apparition de nouvelles armes) ou stratégiquement (avec le développement des armes civiles et militaires de cybersécurité). Les pays disposant de l'armement nucléaire s'engagent a priori dans des opérations militaires dans le cadre des stratégies de la terreur, soit de « no first use » laquelle suppose une solide confiance collective, soit enfin la dissuasion du « faible au fort » qui ne propose l'emploi de ces armes que si celles-ci ont été utilisées à ses dépens.

En France, un nouveau gouvernement pourrait décider d'abandonner la dissuasion nucléaire, et d'appliquer une autre stratégie, rendant ainsi immédiatement obsolètes les armes nucléaires qu'il faudra ensuite désarmer. Cependant, le système de production à long terme implique la mise en place de stratégies pour trois à cinq décennies, car les armes lourdes impliquent des technologies modernes coûteuses et difficiles à mettre en place. La question de la dissuasion nucléaire du faible au fort de la France ne semble pas toujours utile aujourd'hui, car tous les autres pays de l'Union européenne ont évité les conflits militaires et les guerres dans leur espace national. Cependant, elle pourrait redevenir intéressante si l'OTAN (jugé avant la guerre en Ukraine « en mort cérébrale », par le Président de la France, Emmanuel Macron) devait se dissoudre à l'issue d'une grande négociation internationale pour une meilleure sécurité collective mondiale que pourrait réclamer les pays du Sud, mais aussi les BRICS. Aujourd'hui, l'analyse de l'efficacité de la stratégie de dissuasion de la France n'est donc pas significative ou démontrée. Elle pourrait avoir un champ d'application stratégique si les conditions stratégiques du monde venaient à faire éclater les principales alliances militaires, la base de la dissuasion nucléaire française pourrait alors devenir plus opérationnelle.

Les dépenses militaires ne sont qu'un reflet grossier de la puissance d'un pays. La guerre économique n'est pas de nature militaire, même si les rapports commerciaux internationaux des armes ainsi que des consommations intermédiaires nécessaires à leur production sont directement concernés. La guerre technologique menace la sécurité nationale de tous les pays, surtout dans le domaine

de l'économie de l'information. La cybersécurité concerne évidemment tous les secteurs de l'économie et les procédures de protection doivent être développées par le secteur privé, soutenu parfois par le secteur public, dans le cadre de la défense nationale.

Du fait de l'importance nouvelle des technologies de l'information, le clivage entre privé et public s'estompe progressivement. La plupart des nouvelles technologies sont duales et les actions de cybersécurité concernent tous les secteurs politiques, économiques, stratégiques. Dans un contexte où les sanctions économiques s'appliquent de plus en plus directement aux « rogue states », où le contrôle des technologies embarquées dans les produits modernes se développe pour conserver une part d'autarcie pour les produits essentiels à la Nation et où le secteur civil n'est plus à la remorque de la recherche-développement des technologies appliquées modernes, la sécurité nationale n'est plus simplement un concept territorial. Elle concerne également les forces économiques et technologiques des Etats, dont certaines d'entre elles, les plus puissantes, disposent à côté des armes nucléaires de dissuasion, des instruments technologiques, économiques et politiques suffisamment puissants pour ne plus faire appel aux simples forces armées.

Bibliography and references

Aben, J., Fontanel, J. (2018), Military Expenditure as a proxy for State's power, *Defence and Peace Economics*.

Coulomb, F. Fontanel, J. (2011), War and Capitalism in *The Marketing of War in the Age of the Neo-Militarism*, Routledge, New York, London,

Fontanel, J., Gaidar, E. (1998), L'avenir de l'économie russe en question, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Fontanel, J. (2016), La sécurité économique et sociale. Une conception humaniste multidimensionnelle », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale (PSEI)*.

Fontanel, J. (2019), Différends, conflits et guerres économiques. *Paix et sécurité européenne et internationale*, PSEI, Unice, 2019, n° 11 - <http://revel.unice.fr/psei/index.html>. hal-02017498

Fontanel, J. (2023), Les dépenses militaires dans le monde en 2021 selon le SIPRI. Hypothèses, intérêt, limites. *Paix et sécurité européenne et internationale*, n° 19. halshs-03987439

Kile, S. N. et Kristensen, H. M., *Trends in world nuclear forces, 2017*, SIPRI Fact Sheet, July 2017,

Perlo-Freeman, S. (2017), « SIPRI's Long Data-set on Military Expenditure : The Successes and Methodological Pitfalls », *Defence and Peace Economics*, vol 28, n° 4.

SIPRI Yearbook (2018, 2019, 2020, 2021, 2022), *SIPRI Military Expenditure database*, Oxford University Press.

Smith, R., Fontanel, J. (2008), International security, defence economics and the powers of nations, in « *War, Peace and Security* », edited by Jacques Fontanel and Manas Chatterji, Emerald, Bingley.

Smith, R.P. (2017), « Military Expenditure Data : Theoretical and Empirical Considerations », *Defence and Peace Economics*, 28 (4).