

Dépenses militaires de l'OTAN, une évolution historique ou économique ?

Le 23 juillet 2018

Lors de leur réunion le 11-12 juillet à Bruxelles les 29 alliés de l'OTAN ont réaffirmé leur engagement de consacrer chacun, d'ici 2024, 2% de leur PIB aux dépenses militaires, dont 20% au matériel. Cet engagement a des ressorts économiques, liés aux choix de politiques publiques mais aussi aux mécanismes propres à une alliance et à des nouveaux risques qui réorientent les investissements militaires.

1. Des niveaux de dépenses militaires très variables dans la durée et entre pays

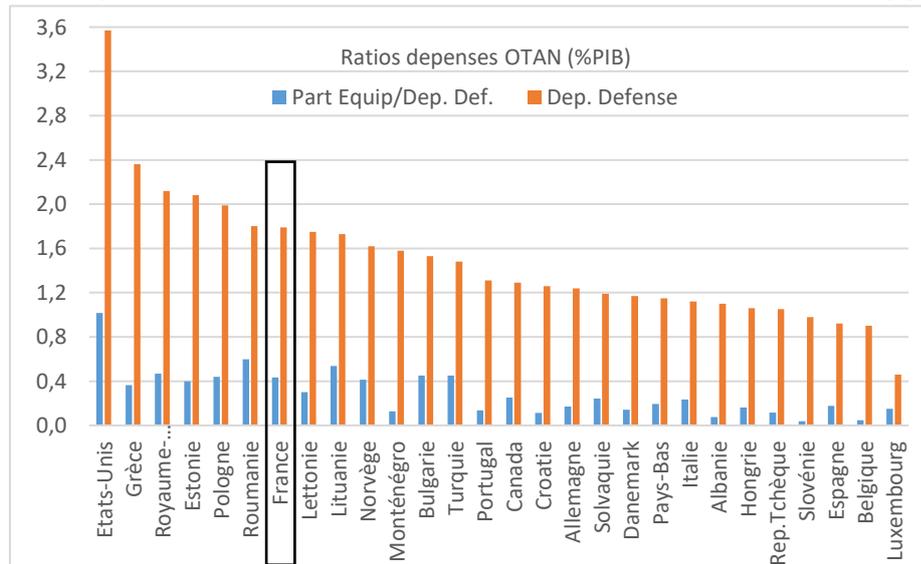
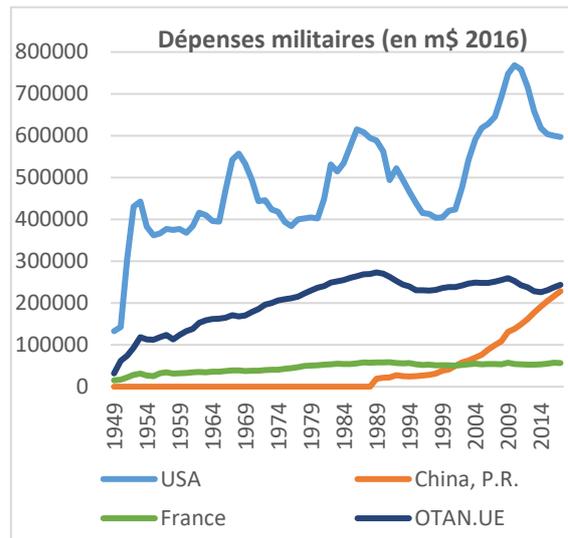
Selon le *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* les dépenses militaires en 2017 représentaient 8,1 % du PIB mondial, contre 24 % en 1972.

En 2017, les Etats-Unis, avec 609 Md\$, consacraient à leur défense 2,7 fois plus de moyens que la Chine (228 Md\$), alors que celle-ci rattrape l'ensemble des pays européens de l'OTAN (*figure 1*). Viennent ensuite l'Arabie Saoudite (69 Md\$), la Russie (66 Md\$), l'Inde (64 Md\$), la France (58 Md\$), le Royaume-Uni (47 Md\$), le Japon (45 Md\$), l'Allemagne (44 Md\$) et la Corée du Sud (39 Md\$).

Rapportés au PIB, La fédération de Russie (4.3%) précède les USA (3.1% en 2017) et la Chine, qui affiche une stabilité autour de 2.0% depuis plusieurs années.¹

Pour évaluer ce que cela recouvre, on peut retenir qu'il y a 27,5 millions de militaires dans le monde en 2017, dont 2,7 m en Chine, 2,1 m en UE (209 000 en France, 180 000 en Allemagne), 1,3 m aux EU, et 1,4 m en Russie. On pourrait aussi dénombrer les matériels stratégiques (porte-avions, sous-marins, ...) ou les pays dotés de l'arme nucléaire.

L'OTAN pour équilibrer les charges de ses 29 membres a défini en 2014 au pays de Galles une norme comptable et un objectif minimal de 2% du PIB consacré à la défense dont 20% au matériel (*figure 2*).²



En 2017, les Etats-Unis, la Grèce, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Pologne sont les cinq pays à respecter le premier seuil.

La France (1.79%) en est proche et devra réaliser un effort de l'ordre de 5 Md€ pour l'atteindre.

L'Allemagne (1.24%), l'Italie (1.12%), l'Espagne (0.92%) en sont encore éloignées.

¹ La fédération de Russie tout comme la Chine fait l'objet d'une évaluation. En outre dans ces deux pays, le fait de convertir ces moyens en dollar peut conduire à préférer comparer les poids de la défense dans le PIB pour mesurer l'effort.

² Les mesures retenues par l'OTAN diffèrent de celle du SIPRI. Voir « *les dépenses de défense des pays de l'OTAN* » OTAN communiqué PR/PC(2018)16. D. Trump du fait de ces différentes évaluations a pu contester le niveau crédité aux EU en avançant que des « vrais chiffres » étaient autour de 4,3% du PIB. De fait, d'autres mesures qualitatives, tenant compte du matériel, du déploiement, des grandes infrastructures et tenant compte ou non des pensions ou de la recherche peuvent être utilisées.

2 – Faits économique, historique et d’alliance face à de nouveaux risques

Avec la croissance viennent les moyens de se doter d’une armée de pointe ; les Etats-Unis sont aussi la première économie et, suivant la même logique la Chine augmente ses moyens avec sa croissance économique.

- **Le budget de défense reste lié aux choix de défense, immédiats ou historiques et géopolitiques**

Pour autant cette relation n’est pas univoque. D’abord, les **choix militaires** – arme nucléaire, navale, spatiale, ... – ou **le territoire couvert**, avec la singularité mondiale américaine expliquent aussi les moyens consacrés.

Ensuite, **l’engagement actif dans des opérations** – qui se retrouve dans la volatilité historique du budget américain (Vietnam ...) ou, en 2017, dans les plus de 30 % des dépenses publiques allouées à la défense au Soudan et en Arabie Saoudite – est un déterminant conjoncturel fort. L’OTAN, alliance défensive, vise d’ailleurs un *seuil* qui semble correspondre de fait à une force de dissuasion en temps de paix.

Enfin, **l’histoire et la géographie** sont essentielles pour analyser les moyens en présence. Le Japon, avec une limite symbolique, quoique débattue, de 1% du PIB, l’Allemagne, en repli continu de la proportion de moyens publics affectés à la défense depuis sa réunification, la Corée du Sud, avec un niveau de 2.6% du PIB, l’illustrent.

- **Pour autant, à richesse donnée les dépenses militaires sont aussi un choix de finances publiques**

La hausse du PIB ne signifie directement pas hausse de la dépense militaire. Au sein de la dépense publique les choix sont très variables : les dépenses militaires en représentent 8.8 % aux EU, 6.1 % en Chine, 4.7 % au RU, 4.0 % en France, 2.7 % en Allemagne.

Au-delà des choix militaires, les contraintes de finances publiques interviennent : avec la crise de 2007, les budgets de défense ont ainsi été parfois questionnés, dans la continuité des efforts de réduction des déficits.

L’Allemagne est dans une situation particulière avec la persistance de faibles dépenses militaires (1.24% du PIB, 2.7% des dépenses publiques), comparées aux autres pays de l’OTAN coïncidant avec des excédents budgétaires et extérieurs important, révèle l’importance du choix politique et historique.

- **L’appartenance à une alliance introduit une modification potentielle des comportements**

On peut imputer cela à l’histoire du pays mais, dans ces conditions, la mécanique économique des alliances a été régulièrement questionnée : en s’alliant s’agit-il de réduire sa charge ou de mieux la partager ?

Au sein de l’OTAN, les Etats-Unis contribuent à 68.9% au total de l’effort de défense pour un PIB de 45.9% de l’OTAN ; la France a un niveau d’effort de 5.6% pour 7.6% du PIB de l’alliance, l’Allemagne de 5.1% pour 10.2%

Dès 1966, **ce partage apparemment inégal a été théorisé** dans des travaux influents³ : par exemple, la non-rivalité et la non-exclusivité de la dissuasion nucléaire apportée par des alliés (EU, France et RU) peut créer une externalité positive pour d’autres (Allemagne, Italie, ...) qui les conduirait à une réduction unilatérale de leur effort.⁴ Ce mécanisme non-coopératif n’existe que si la défense est substituable entre pays.

Aujourd’hui, de **nouveaux risques sécuritaires plus diffus et locaux**, donc moins assurables par un autre membre, et nécessitant moins de dissuasion que de coordination poussent rationnellement à un rééquilibrage partagé des coûts au sein de l’alliance sur la base des moyens propres de chacun.

*

De nouveaux risques plus diffus, de nouvelles orientations historiques et géopolitiques de la défense, et des évolutions économiques importantes redessinent la logique des dépenses de l’OTAN. En s’associant à l’objectif de 2% du PIB à horizon 2024, l’Allemagne tiendrait compte de ces nouvelles réalités suivant un choix plus coopératif mais modifiant une approche historique de la défense. La France avait déjà anticipé ces évolutions et réaffirmé son engagement de 2.0% dans la loi de programmation militaire en augmentant le budget défense de 35.9 Md€ en 2019 à 44,0 Md€ en 2025.

³ M. Olson et R. Zeckhauser « *An Economic Theory of Alliances* » (1966). Cf. également J. George « *Demand for military spending in Nato, 1968-2015 : a spatial panel approach* » (2017).

⁴ Comportement dit de « free rider » ou passager clandestin.