

Commission Défense - Fondation Concorde

Un projet de défense ambitieux et des moyens financiers contraints ? Mise en perspective de l'effort de défense de la France

Alors que le débat sur le projet de Loi de Programmation Militaire (2009-2014) va commencer au Parlement, la France a-t-elle les moyens de ses ambitions ? Le *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, souligne la volonté du Président de la République de maintenir, voire de renforcer les capacités de nos armées. Pourtant l'état des finances de la France rend difficile cet exercice.

Afin de pouvoir débattre des ambitions de défense de notre pays et de contribuer à rendre plus efficace la dépense publique, il est intéressant de partir de l'analyse des efforts de défense de la France et des principales puissances mondiales. Cette analyse permettra à la Commission Défense d'ouvrir ses activités 2008-2009 qui s'articuleront sur le thème "Transformer la dépense de défense, seule condition pour atteindre les ambitions du Livre Blanc ?".

Pour mener cette analyse la Commission s'appuie sur l'étude statistique annuelle réalisée par Eurodéfense France (annexée à cette note). En effet, comment comprendre si le redressement de l'effort de défense - engagé à partir de 2002 par Michèle Alliot-Marie - peut être poursuivi sans prendre en compte la capacité financière de notre pays et ses investissements passés ? Comment se positionne la France en termes d'efforts de défense et quel surcroît d'effort peut-elle ou doit-elle accomplir ?

En valeurs absolues, les dépenses mondiales ont atteint en 2007 un sommet sans égal depuis 1945 : 1339 milliards de dollars, selon le SIPRI. Pourtant ces efforts sont inégalement répartis de par le monde. Alors que les États-Unis maintiennent une part à peu près constante dans les dépenses mondiales sur la décennie écoulée, la part relative des pays d'Europe de l'Ouest n'a cessé de se réduire, passant de 30,8% des dépenses militaires mondiales en 1996 à seulement 21,5% en 2007.

Les pays européens ont des budgets de défense qui sont nettement inférieurs, voire très nettement inférieurs au seuil minimal de 2% du PIB fixé par l'OTAN - à l'exception du Royaume-Uni qui est maintenant tout juste au dessus de ce seuil (2,06%). La France consacre aujourd'hui 1,64% du PIB à sa défense (hors pensions). Or notre pays fait figure de "bon élève" en Europe, car la plupart des pays dépensent à peine 1% de leur PIB à la défense.

Cette tendance reflète une faible croissance des efforts de défense en Europe, qui perpétue un fossé transatlantique au sein de l'OTAN. Collectivement, les 27 pays de l'Union européenne investissent aujourd'hui 2,7 fois moins dans leur défense que les États-Unis. Ceci pose plusieurs questions :

- La France peut-elle accroître significativement son effort de défense ?
- Doit-elle combler les carences dues au moindre investissement d'autres pays en Europe de manière à garantir la sécurité de l'Union européenne ?
- Comment améliorer l'efficacité de la dépense de défense sachant que nous, Français et Européens, n'atteindront jamais un volume de dépenses équivalent à celui du Pentagone ?
- Quel rôle l'Europe de la Défense peut-elle jouer pour améliorer la coordination des dépenses et pour promouvoir ainsi des synergies et des économies d'échelle ?

Nous pouvons noter avec intérêt que 2007 marque une inflexion par rapport au reste de la décennie, car c'est la première année pour laquelle les efforts de défense des Européens montrent une hausse significative : +5,5%. Il sera donc intéressant de voir dans les années à venir s'il s'agit d'une réelle évolution ou, au contraire, d'un épiphénomène.

Cette évolution est d'autant plus remarquable lorsque nous analysons les efforts d'équipement, qui ont augmenté de 13,6% en deux ans. Certes l'écart transatlantique reste prodigieux, les Américains dépensant près de 4,6 fois plus par habitant pour équiper leurs forces armées que les Européens (462 euros contre 100 euros en 2007). Mais faut-il croire à une relation linéaire entre niveau de dépense et efficacité de cette dernière ? En d'autres termes, quels sont les indicateurs pertinents d'efficacité de la dépense de défense ?

Ce qui importe tant pour l'efficacité opérationnelle des armées que pour la sécurité de nos soldats, c'est que ces derniers obtiennent les équipements qui leur permettent de réaliser leurs missions dans les meilleures conditions possibles. De ce point de vue, les statistiques d'Eurodéfense montrent une amélioration du taux d'équipement des forces. Ces propos doivent toutefois être nuancés dans les grands pays, dont les efforts d'équipements semblent marquer le pas après une période récente de restauration des moyens disponibles. Et l'éclatement des dépenses entre 27 pays n'est pas propice à une allocation efficace des ressources, car il favorise les duplications et des investissements sous-optimaux, car en dessous de la taille critique.

Dans les principaux pays en Europe, l'investissement par soldat continue à s'améliorer, tendance amorcée depuis le début de la décennie. Les écarts restent néanmoins prodigieux entre pays et nous sommes très loin du niveau consenti par les États-Unis.

La faible "intensité capitaliste" des forces armées de nombreux pays en Europe est une source de préoccupation. Bien qu'il se situe très largement au dessus des autres pays européens, le Royaume-Uni a une intensité capitaliste qui ne représente que les deux tiers de celle du Pentagone. Le cas de l'Italie est flagrant : l'intensité capitaliste des armées italiennes est deux fois moindres que celle des forces françaises et quatre fois moins que celles des forces britanniques.

Le Livre Blanc comme le projet de LPM appellent un renforcement des coopérations européennes. Comment favoriser l'approfondissement de l'Europe de la Défense, facteur d'une meilleure dépense publique ? Cette construction peut-elle faire effet de levier tant sur l'efficacité de la dépense que sur le niveau d'effort des pays qui aujourd'hui "sous-investissent" dans leur défense ?

Accompagner la mise en œuvre du Livre Blanc et de la LPM appellent donc à réfléchir sur la meilleure utilisation des deniers publics :

- Les indicateurs de performances permettent-ils d'accompagner la décision publique dans la Défense ? Comment améliorer ces indicateurs pour accroître la transparence dans l'utilisation des ressources budgétaires et le débat démocratique sur la défense de la nation ?
- Est-il possible de coupler les recommandations de la RGPP avec une transformation des capacités opérationnelles de nos armées ?
- Comment tirer les enseignements de l'expérience britannique en matière de partenariats public-privé pour changer les modes d'investissement dans la défense, notamment en exploitant pleinement les possibilités des Contrats de Partenariat avec l'État ?