

Election présidentielle et défense ou le fantasme des « 2% du PIB »

Jacques Aben

Professeur émérite à l'université de Montpellier
CRISES EA4424

Il est assez rare dans un débat électoral avec autant de participants, qu'un semblant d'unanimité se dessine sur une question aussi technique que le chiffrage de l'effort de défense de la nation. D'une part les experts débattent depuis bien longtemps sur la manière de donner une définition comptable à ce concept et les organismes qui contrôlent et publient les chiffres des pays du monde entier ne sont pas d'accord entre eux,⁹⁹ mais cela n'empêche pas des engagements programmatiques fermes de la part des candidats. D'autre part, nul ne sait ce que sera exactement le produit intérieur brut de la France en 2022 ou 2025, de sorte que la fixation d'une dépense de défense liée rigidement à cette grandeur conduirait en fait à une approximation chiffrée potentiellement en milliards d'euros. Il paraît donc souhaitable de donner quelques éléments permettant au lecteur de disposer de garde-fous.

L'origine d'une unanimité

L'unanimité en question a commencé de se manifester au fur et à mesure de la publication des programmes des candidats, dès l'été 2016 et à plus forte raison durant les campagnes menées pour les « primaires » aussi bien de gauche que de droite. Mais l'expression la plus précise s'est faite en réponse à l'une des questions posée à tous les candidats par la revue *Défense nationale et sécurité collective*,¹⁰⁰ qui est certainement une référence en cette matière. Le tableau ci-après, construit à partir de cette dernière source, affiche les déclarations de

⁹⁹ Voir supra notre article « Retour sur la mesure de l'effort de défense. Variations française sur un thème imposé », p 29.

¹⁰⁰ RDN, « Présidentielle : questions de défense », avril 2017, N°799, pp 7-59

ceux des candidats - 7 sur 11 - ayant pu être sollicités et qui ont accepté de répondre. La question particulière portant sur ce sujet était ainsi libellée : « Le chef d'état-major des Armées a publiquement plaidé pour que la prochaine LPM retienne l'objectif d'une ressource de 2 % du PIB (hors pensions) affectée à l'effort de défense au plus tôt. Souscrivez-vous à cet objectif que la plupart des experts considèrent comme indispensable pour maintenir les capacités de nos armées ? ».

Mais la question elle-même mérite quelques précisions. C'est dans le journal *Les Echos* du 21 décembre 2016, le surlendemain de l'attentat au camion bélier perpétré contre un marché de Noël à Berlin, que le général de Villiers a signé sa tribune : « cet effort doit se traduire par une hausse progressive du budget de la défense pour rejoindre la cible de 2 % du PIB, avant la fin du prochain quinquennat (...) en dépit de la complexité de l'équation budgétaire étatique prévisionnelle (...) Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre ». Cette affirmation a été reprise lors d'une audition par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 8 février 2017. Or, ni aux *Echos*, ni à l'Assemblée nationale, le CEMA n'a précisé que c'est un budget hors pensions qu'il faudrait porter à 2% du PIB. C'est en fait tout le contraire, si l'on se réfère au point de départ du rattrapage souhaité : « Cette détermination [du président de la république, du ministre de la défense et du CEMA] s'est traduite par la stabilisation du budget de la défense à 1,78 % du PIB »¹⁰¹. 1,78% du PIB en 2016, cela représente bien les 40 milliards de francs que représente le budget de la défense élargi aux pensions militaires (7,8 G€). Et si l'on en doutait, c'est bien 1,78 que l'OTAN affiche dans ses statistiques, ce qui implique inévitablement l'inclusion des pensions. En revanche, le CEMA fixe bien une date cible : « avant la fin du prochain quinquennat », soit en 2022 au plus tard.

On pourrait donc considérer que les candidats se sont simplement alignés sur les déclarations du CEMA, considéré comme le spécialiste du sujet, même si ses compétences en finances publiques ne sont que le fruit de sa (longue) expérience. Pour autant le général de Villiers, lui-même, n'a pas trouvé tout seul ce chiffre fantasmagique.

Comme on l'a vu plus haut, c'est essentiellement à l'OTAN que l'on doit les premiers travaux d'étude d'une mesure générale de la

¹⁰¹ Commission de la défense nationale et des forces armées, « Compte rendu de l'audition du général Pierre de Villiers », 8 février 2017 compte rendu n°28, p.10.

dépense de défense militaire. L'objectif du Conseil de l'Atlantique nord qui avait commandité l'étude était de disposer d'un moyen d'assurer l'équité de la répartition du financement indirect autant que direct de l'Alliance atlantique : « Depuis 1963, ce rapport permet une comparaison des données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN, basée sur une définition commune des dépenses de défense »¹⁰². Par financement direct, on entend les dépenses ordinaires permettant à l'organisation permanente de fonctionner. Dans ce cas un budget collectif peut être établi, dont le poids est réparti au prorata des revenus nationaux bruts des pays membres¹⁰³, avec toujours la possibilité de prévoir des exceptions temporaires ou durables. Quant au financement indirect il concerne la capacité militaire globale de l'alliance, dont on sait qu'elle n'est jamais que la somme des capacités respectives des différents Etats membres. Donc il y a bien ici aussi un budget, sauf qu'il est national, qu'il a vocation à donner une capacité militaire à la nation concernée, mais que celle-ci a l'obligation contractuelle de mettre à la disposition de l'alliance si elle participe à une action décidée par celle-ci ou si elle y est automatiquement amenée par l'invocation de la clause d'assistance mutuelle de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord.

Le ratio dépense militaire sur PIB est alors un moyen de repérer les Etats vertueux, ceux qui apportent le plus de capacité potentielle à l'alliance, et les « passagers clandestins » ou resquilleurs, qui apportent le moins, et profitent de la capacité de défense fournie par les autres, pour se consacrer à des activités civiles de nature à mieux satisfaire les besoins quotidiens de la nation, entre consommation privée et consommation collective.

Certes, tout le monde sait que si les « grands » ont des raisons propres de se constituer un outil significatif de puissance militaire, parce qu'ils prétendent contribuer à la gouvernance globale du monde, il ne peut en aller de même des « petits », qui ont des intérêts plus étroits. Donc, sauf insécurité locale, la thèse de l'exploitation des grands par les petits est inscrite dès l'origine dans l'hétérogénéité de la composition de l'alliance, et il est un peu hypocrite, de la part de certains grands, de s'en offusquer. Autre chose est la constatation de la réticence de certains d'engager leur

¹⁰² http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm

¹⁰³ « Le RNB est défini comme le PIB plus les salaires et rémunérations nets reçus de l'étranger, plus les revenus nets de la propriété provenant de l'étranger plus les impôts et subventions nets reçus de l'étranger. » <https://data.oecd.org/fr/natincome/revenu-national-brut-rnb.htm>.

capacité militaire, lorsqu'une opération commune a été décidée et qu'ils s'y sont associés. C'est ainsi qu'en 2008, le gouvernement canadien de Stephen Harper avait menacé de retirer son contingent d'Afghanistan si les autres Etats membres (traduire « certains soupçonnés de tirer au flanc ») n'apportaient pas un renfort de mille hommes et une capacité conséquente d'hélicoptères¹⁰⁴. Et c'est la France qui a répondu, à elle seule, à cet appel, sans que l'on sache si c'est par sentiment de culpabilité ou par solidarité avec un Etat en partie francophone.

Quoi qu'il en soit, l'outil de contrôle ne connaît pas ces subtilités et il a reproduit ces dernières années, la même indication d'iniquité de la répartition des efforts, qui avait déjà fait polémique dans les années quatre-vingts : « Les dépenses militaires et le partage des charges sont des sources de tensions perpétuelles interdépendantes au sein de l'Alliance atlantique et des systèmes politiques de ses membres. Cela n'est guère surprenant dans des régimes politiques démocratiques qui cherchent systématiquement à parvenir, en toute transparence, à un compromis entre « armes » et « beurre ». »¹⁰⁵.

C'est pourquoi le Conseil de l'Atlantique nord réuni le 21 novembre 2006 à Riga¹⁰⁶, a approuvé une « Directive politique globale » demandant que les pays membres de l'OTAN consacrent 2 % au moins de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense et 20% de cette dépense aux équipements majeurs. La France a attendu 2013 pour envisager officiellement cet objectif dans l'article 6 de la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 : « Ces actualisations [de la loi de programmation] devront également tenir compte de l'éventuelle amélioration de la situation économique et de celle des finances publiques afin de permettre le nécessaire redressement de l'effort de la Nation en faveur de la défense et tendre vers l'objectif d'un budget de la défense représentant 2 % du produit intérieur brut ». Toutefois, la phraséologie alambiquée de l'article montre bien que ses rédacteurs n'étaient pas franchement

¹⁰⁴ J. Follorou, « A Kandahar, marches funèbres et malaise chez les soldats canadiens », *Le Monde*, 13 mars 2008.

¹⁰⁵ Hugh Bailey, « Tendances dans la gestion des ressources de défense en Europe et en Amérique du nord et le nouveau débat sur le partage des charges : tour d'horizon », *Assemblée parlementaires de l'OTAN*, 7 octobre 2007. Il est probable que l'honorable député ou son traducteur, faute de culture générale, a utilisé « weapons » ou « armes » par confusion avec « guns » ou « canons ». En effet, « La différence entre le beurre et les canons réside en ceci qu'on peut nous prendre le beurre si nous n'avons pas de canons, mais qu'on ne peut nous prendre les canons que nous avons si nous n'avons pas de beurre. Avec les canons on peut se défendre, mais pas avec le beurre. », *Voelkischer Beobachter Berlin*, 4 avril 1938.

¹⁰⁶ <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>

optimistes à cet égard et qu'ils n'ont pas cru devoir préciser à quel périmètre budgétaire exact ils se réfèrent, se laissant ainsi une marge de manœuvre certaine.

C'est dire combien, ici, le choix de la date cible pour l'atteinte de l'objectif et le périmètre choisi pour la définition de l'indicateur, ont une importance cruciale, car ce sont des milliards d'euros qui sont en jeu. Pour s'en rendre compte, une simulation s'impose, qui permettra de situer les dires des candidats, tels qu'ils sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Nom	Chiffre	Année cible	Pensions
Mélenchon	Refus de cette norme	Sans objet	Sans objet
Le Pen	2% - 3%	2018 - 2024	Avec
Hamon	2%	?	?
Dupont-Aignan	2%	?	Sans
Asselineau	3%	2023	?
Fillon	2%	2024	Avec
Macron	2%	2025	?

Un test par simulation

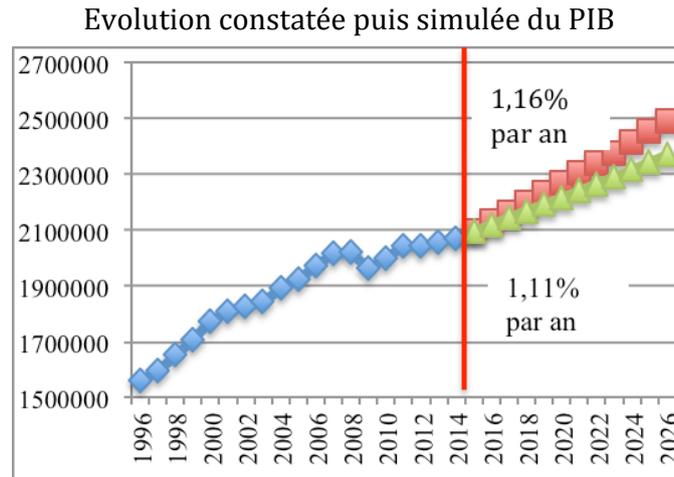
L'objet de ce test est d'évaluer l'effort supplémentaire qu'il faudrait demander aux Français pour respecter les engagements pris, verbalement, par les uns et les autres. Pour cela, il faut d'abord simuler l'évolution du PIB au moins entre 2016 et 2025, pour pouvoir en tirer la valeur du budget de la défense aux dates cibles choisies par les uns et les autres, sur la base des taux respectivement choisis, et par là le supplément de recettes qu'il faudra trouver.

Dans la mesure où l'Institut national de la statistique et des études économiques met à disposition de l'internaute des séries longues du produit intérieur brut, y compris à prix constants, il est possible de procéder à des extrapolations, qui seront d'autant plus fiables qu'elles porteront sur des périodes à la fois courtes et proches. La méthode la plus simple consiste à calculer le taux de croissance moyen d'une période assez longue pour que les à-coups annuels soient nivelés, et de l'appliquer année après année à partir de la dernière statistique annuelle disponible.

Sur ces bases c'est la série des produits intérieurs bruts 1996-2015, à prix constants de 2010¹⁰⁷ qui a été utilisée. Elle fait ressortir un taux

¹⁰⁷ www.insee.fr, « Comptes nationaux annuels base 2010 ; Produit intérieur brut, approche produit ; Total des secteurs institutionnels ; Total des produits ; Prix chaîné année de base (non équilibré) ».

de croissance moyen de 1,5878%, malgré une cassure nette de la croissance entre 2007 et 2009 et un taux négatif en 2008. C'est en fait grâce à la croissance un peu plus soutenue des années 1996-2001 - 3,02% ! - qu'un tel résultat global a pu être atteint. Sans exclure d'utiliser le taux moyen de la période 1996-2015, il paraît souhaitable de se référer surtout au taux moyen de la période suivant la crise de 2008 : 1,1119%, qui semble plus représentatif de la période à venir.



De cela il devient possible de déduire le tableau suivant, qui tire toutes les conséquences des engagements verbaux des candidats. Il montre l'augmentation annuelle de la dépense de défense pensions comprises, ou hors pensions pour Dupont-Aignan, en fonction de la date cible choisie. Lorsque celle-ci n'était pas précisée, c'est la moins contraignante, 2025, qui a été utilisée.

	Δ annuel (AP)		Δ annuel (HP)	
2018	2807 M€	Le Pen (2%)		
2022	1264 M€	CEMA (2%)		
2023	4427 M€	Asselineau (3%)		
2024	1075 M€	Fillon (2%)		
2025	1013 M€	Macron, Hamon (2%)	1842	Dupont-Aignan (2%)
Les variations annuelles (Δ) sont comptées en millions d'euros depuis 2016.				
AP : avec pensions ; HP : hors pensions.				

Cela étant, ces résultats peuvent être affinés en s'intéressant à la structure de la dépense de défense, en tout cas à sa répartition entre dépenses sans pensions et pensions. Le raisonnement a été conduit dans le cas le moins contraignant, celui choisi par MM. Hamon et Macron, soit 2% du PIB en 2025, pensions comprises.

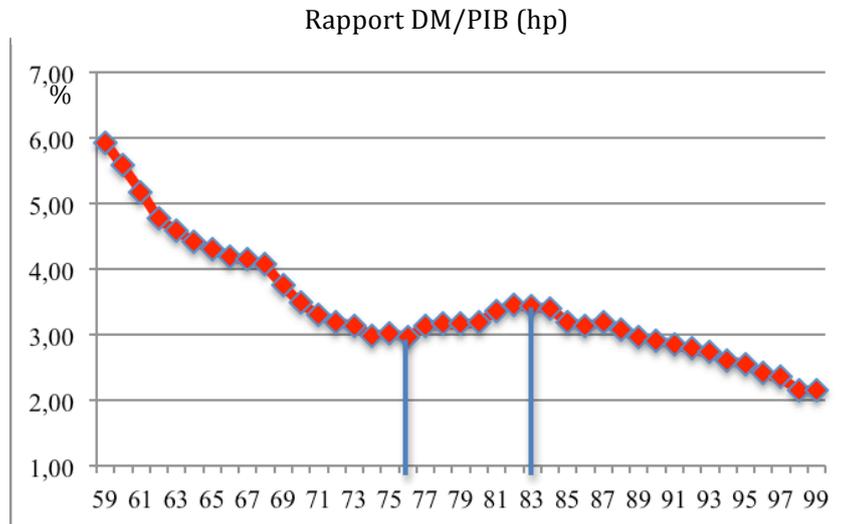
Le tableau ci-après montre comment la dépense productive de défense peut croître au sein de l'enveloppe de la dépense globale, du fait de l'évolution autonome des pensions : on n'imagine pas que la valeur du point indice de pension profite de l'embellie proposée pour la dépense de défense. Si la masse des pensions en prix constants progresse comme elle l'a fait entre 1995 et 2015, sa progression jusqu'en 2025 ne sera que de 8%. En conséquence, la progression de l'ensemble de la dépense de défense rendue possible d'une part par la progression du PIB au taux « faible » présenté plus haut, d'autre part par le renforcement de l'effort de défense, soit 24% au total, laisserait une progression de 28% pour les dépenses productives, ce qui est une bonne nouvelle.

	PIB (pc 2010)	DM ap	DM hp	Pensions
2016	2 118 427	37 708	30 255	7 453
2017	2 142 134	38 627	31 108	7 519
2018	2 166 107	39 568	31 983	7 585
2019	2 190 348	40 532	32 880	7 652
2020	2 214 860	41 520	33 800	7 720
2021	2 239 646	42 532	34 744	7 788
2022	2 264 710	43 568	35 712	7 857
2023	2 290 055	44 630	36 704	7 926
2024	2 315 683	45 718	37 721	7 996
2025	2 341 598	46 832	38 765	8 067
Taux de croissance		24%	28%	8%

Est-ce à portée ?

C'est la question qui vient naturellement à l'esprit après l'examen de ce tableau. Une première réponse peut être donnée à partir de l'histoire militaire de la France. En effet, si l'on observe l'évolution du rapport DM/PIB sur une longue période, on constate une baisse continue, de 1959 à 1999, et au delà, à une exception près : la période 1974-1982 qui comprend la première loi de programmation militaire 1977-1982, dont l'objectif phare était de porter la part du budget de l'Etat dédiée à la défense à 20% en 1982. Certes l'objectif n'a pas été atteint, mais le redressement est particulièrement

significatif : une augmentation de 32% des dépenses à prix constants et une augmentation de la part de la défense dans le PIB de 30 centièmes de point entre 1974 et 1981¹⁰⁸. Comparés aux 24% de croissance nécessaires et aux 22 centièmes de point à gagner aujourd'hui, ces chiffres pourraient rendre optimiste. A un détail près : le contexte économique n'est plus du tout le même.

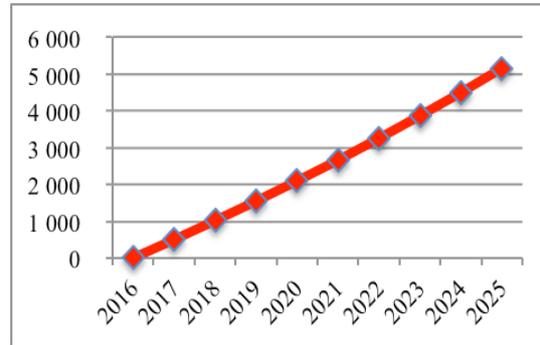


En effet, sans pousser la comparaison trop loin avec la période actuelle, on peut constater qu'en 1977 le rapport du déficit du budget de l'Etat au PIB n'était que de 1%, quand il était de 3,5% en 2015 sous la présidence Hollande - et de 7,5% en 2009, sous la présidence Sarkozy ; de même, la dette publique représentait 22% du PIB en 1977, soit un tiers à peine du plafond imposé par les critères de convergence de l'Union européenne, alors que c'était 85% en 2015. Ceci veut dire que le retour à l'intérieur des critères de convergence, impliquant une réduction très significative du déficit public, pourrait être un concurrent sérieux à l'augmentation de l'effort de défense, alors que ceci n'avait pas lieu d'être en 1977. Cette question de la concurrence avec d'autres priorités, peut être reprise à partir d'une citation de l'amiral Guillaud, ancien CEMA : « La vraie question est en fait celle de notre niveau d'ambition ! Que voulons-nous pour notre pays ? Que voulons-nous pour nos enfants ? Pour être brutal, la réponse pourrait être : un peu moins de société de la compassion pour un peu plus d'ambitions sur la scène mondiale ! »¹⁰⁹

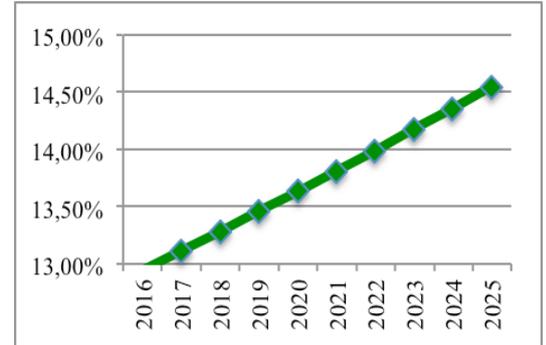
¹⁰⁸ Données www.sipri.org, pensions comprises et en USD constants de 2014.

¹⁰⁹ Colloque *Quels enjeux de sécurité dans un monde en mutation ?* Paris, 9 juin 2011.

Suppléments cumulés de dépenses de défense
Hypothèse 2% du PIB en 2025



Part de la défense (ap) dans le budget de



Le graphique ci-dessus à gauche montre le supplément de dépense à réaliser sur chacune des années à venir, par rapport à ce qui se serait produit avec un ratio DM/PIB constant à partir de 2016 (1,78%). Si l'on exclut d'aggraver le déficit public, donc la dette - ce que ne font d'ailleurs pas les candidats, même les plus orthodoxes - le financement de ce supplément de dépense ne peut venir que de l'intérieur du budget de l'Etat. Dans un premier temps, on peut postuler aussi que la part du PIB captée par l'ensemble des dépenses étatiques reste stable à partir de 2016 (13,7%), pour ne pas contribuer à aggraver les prélèvements obligatoires, ce que certains candidats disent vouloir. Dans ce cas, le graphique ci-dessus à droite montre la progression de la part du budget de l'Etat captée par la dépense de défense. Ainsi la part restante passerait de 86,3% en 2016 à 85,45% en 2025. On assisterait donc à un effet d'éviction au détriment de certaines dépenses « de compassion » ou de l'ensemble des dépenses hors défense¹¹⁰. A cet égard, on peut noter qu'à l'époque déjà mentionnée du « grand bond en avant » de l'effort de défense, le concurrent le plus direct de la défense était un bloc santé-social-emploi¹¹¹. En d'autres termes, ce que certains appelaient « la politique Giscard-Barre » avait déjà choisi de sacrifier la « compassion ».

¹¹⁰ Le choix de l'éviction collective est celui qui a été fait dans la dernière loi de programmation militaire pour le financement des OPE: si la réserve, modeste, constituée à cet effet ne suffit pas, tous les budgets ministériels, dont celui de la défense, seront mis à contribution au prorata de leurs poids respectifs.

¹¹¹ J. Aben, J. Percebois, P. Lelubre, W. Struys, « Evolution de la menace et préférences étatiques », *Economie Appliquée*, XLVI/3, 1993, pp.77-93.

Pour terminer, on peut imaginer que ce dilemme ambition-compassion soit encore rendu plus difficile à trancher par l'advenue de la remontée des taux d'intérêt¹¹², que l'Etat craint et les épargnants espèrent : « une hausse au 1^{er} janvier de 100 points de base de tous les taux d'intérêts, (...) entraînerait une augmentation de la charge d'intérêt de l'Etat, en comptabilité nationale, de 2,1 Md€ la première année, de 4,6 Md€ la deuxième, de 10,3 Md€ la cinquième et de 15,8 Md€ la dixième »¹¹³.

Il s'agirait là d'un défi de première importance à relever pour un nouveau président de la république qui aurait pris un engagement ferme au profit de la défense, mais lorsque l'on fait la somme de tous les engagements « fermes » qui ont été pris depuis 1976 pour l'exécution des lois de programmation militaire, on est en droit de rester sceptique.

*

* *

¹¹² https://www.challenges.fr/finance-et-marche/les-taux-d-interet-repartent-a-la-hausse-pour-de-bon_438977

<http://www.financespubliques.fr/articles/debats/actualites/charge-de-la-dette-pour-2017-quels-enjeux/>

¹¹³ « La charge d'intérêt de la dette publique », www.fipeco.fr/pdf/0.034773001475869309.pdf. Dans cet article les chiffres sont bien en milliards d'euros et 100 points de base correspondent à 1% d'intérêt.