

Retour sur la mesure de l'effort de défense Variations françaises sur un thème imposé

Jacques Aben

Professeur émérite à l'université de Montpellier
CRISES EA4424

Au roi Louis XII qui demandait, en 1499, ce qui était nécessaire pour gagner une guerre, le maréchal Jacques de Trivulce répondit : « trois choses sont absolument nécessaires : premièrement de l'argent, deuxièmement de l'argent, troisièmement de l'argent ». Or cet « argent » ne peut avoir qu'une origine, un effort de la nation qui doit renoncer à une partie de sa consommation privée via l'impôt, l'emprunt obligatoire ou l'inflation, et à une partie de sa consommation publique via des transferts au sein du budget de l'Etat. On voit donc l'importance que revêt la définition d'un instrument de mesure rigoureux et consensuel de l'effort de défense. Le fait qu'au moment où ces lignes sont écrites, la plupart des candidats déclarés à l'élection présidentielle française considèrent comme nécessaire d'augmenter cet effort, ne donne que plus de sens à une telle exigence. Or il s'avère qu'en cette matière, les autorités françaises ont beaucoup fluctué au cours du temps, pour de bonnes ou de mauvaises raisons : à certaines périodes il peut être politiquement correct d'afficher une baisse de l'effort et à d'autres une hausse, sans que cela affecte nécessairement la politique de défense.

Ce qui renvoie à une question préjudicielle : qu'entend-on par « défense » ? Cette question, ici, n'est évidemment pas philosophique, elle est seulement de délimitation d'un périmètre des actions ayant pour objet la défense des intérêts de la nation contre « toutes les formes d'agression »¹ ou seulement contre certaines d'entre elles : en France, la défense était globale en 1959, elle n'est plus que militaire depuis le livre blanc de 2008.

¹ Selon le libellé de l'article 1 de la sacro-sainte ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale, in *JORF* N°8 du 10 janvier 1959, pp.691-694.

Mais ce n'est pas tout car l'expression « effort de défense » peut donner lieu à deux interprétations. L'effort peut être subi et l'on parle alors de « fardeau ». Dans ce cas, sa mesure doit inclure toutes les dépenses liées à l'action de défense, qu'elles soient productives ou non. En revanche il peut aussi s'agir d'un effort voulu, afin, justement, de produire de la défense. Dans cette hypothèse, il ne faudrait retenir que les dépenses productives.

Il y aura donc, comme toujours en sciences sociales, des conventions à poser pour délimiter le domaine de recensement des dépenses. Mais avant d'aller plus loin, il importe de bien comprendre ce que signifie, sur le plan technique, la construction d'un tel indicateur. Comme toute comptabilité, celle-ci passe par une classification à la fois par fonction et par nature. Comme le note le SIPRI l'approche par fonction vise à repérer « les ministères de la défense et les autres agences gouvernementales engagées dans des projets ayant trait à la défense », sous réserve que ladite défense soit bien militaire. Ce n'est pas pour autant que toutes les dépenses apparaissant dans les budgets de ces institutions doivent toutes être recensées : certaines pourraient très bien, par nature, ne pas contribuer à des « projets ayant trait à la défense (militaire).

Le terme « recensées » doit être relativisé : il ne saurait être question, à chaque exercice budgétaire, de conduire une recherche exhaustive sur l'ensemble des budgets de toutes les dépenses qui ont pu contribuer, cette année-là, à la défense des intérêts de la nation. Cela représenterait indéniablement un coût exorbitant, pour une précision marginale. Il importe donc de s'en tenir à des lignes budgétaires identifiées une fois pour toutes comme liées, par fonction et par nature, à l'action de défense. En d'autres termes, il faut un travail d'ingénierie en amont pour qu'en aval la tâche de saisie puisse être confiée à un automate, même si c'est au prix de la négligence, chaque année, de certaines dépenses « ayant trait à la défense ».

Une bonne illustration de cela, dans le cadre d'une politique de défense globale et non seulement militaire, est l'ensemble des dépenses occasionnées en 1993-1994, par la décision de M. Toubon, alors ministre de la **culture**, de produire une loi de défense de la langue française. Certes, cette loi a changé de nom au cours de sa genèse, pour n'être plus que « relative à l'emploi de la langue française », tant elle a occasionné d'hostilité de la part des « sachants »², mais ses dispositions n'en étaient pas moins orientées

² Au point d'ailleurs d'être déférée devant le Conseil constitutionnel qui en a censuré certaines dispositions (décision du Conseil constitutionnel n° 94-345 DC en date du 29 juillet 1994).

vers la protection de la langue française contre l'invasion anglo-saxonne³, comme le montre par exemple l'article 2, qui dispose « Dans la désignation, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation, la description de l'étendue et des conditions de garantie d'un bien, d'un produit ou d'un service, ainsi que dans les factures et quittances, l'emploi de la langue française est obligatoire ». Pour autant, il ne serait pas possible d'isoler dans le budget du ministère de la **culture**, dans ceux des assemblées parlementaires et dans celui du Conseil constitutionnel, des articles correspondant par nature à une activité de défense et devant être comptabilisés sans réserve à chaque exercice.

Au cours des années 1970-80, l'indicateur de la dépense de défense, tel que publié par le Service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA), a été la simple agrégation des dépenses inscrites aux budgets des ministères de la défense et des anciens combattants (éventuellement secrétariat d'Etat). Cet agrégat comprenait donc l'ensemble des rémunérations et charges sociales (RCS) et des opérations sur biens et services (OBS) des deux ministères, y compris celles concernant la gendarmerie nationale, y compris aussi les dépenses liées au démantèlement d'installations et d'équipements ainsi que les pensions des anciens combattants et les primes de démobilisation. En revanche, les pensions versées aux anciens salariés du ministère, qu'ils soient civils ou militaires, n'y figuraient pas, les chiffres étant publiés explicitement « hors pensions ».

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) produisait – et produit toujours – sa propre évaluation, selon une logique de comptabilité nationale en conformité avec la nomenclature internationale « Classification des fonctions gouvernementales » (COFOG). Elle se distinguait de la précédente en incluant les pensions et des « mesures de défense des administrations civiles ». Deux institutions gouvernementales, deux conceptions différentes, chacune ayant sa logique.

Parallèlement, en tant que membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la France aurait pu suivre simplement les préceptes adoptés par l'Alliance. C'est en effet à cette organisation que l'on doit les premiers travaux de réflexion sur la construction d'un indicateur, intitulé « dépenses militaires », susceptible d'être utilisé par n'importe quel Etat, et par là de permettre les comparaisons internationales. L'objectif affiché par l'Alliance était alors de disposer d'un outil de mesure des

³ La presse ne s'y est pas trompée non plus comme en témoigne ce titre : « La loi Toubon rempart contre le « tout-anglais » au travail » (Alexia Eychenne, *L'Express*, 22 mai 2013).

contributions des différents membres (15 à l'époque) à son financement et à sa puissance : « Les budgets de défense nationale couvrent essentiellement trois catégories de dépenses : les rémunérations et pensions du personnel ; la recherche-développement et l'acquisition des équipements de défense ; et, finalement, les opérations, exercices et la maintenance. La répartition du budget est une décision nationale souveraine... »⁴. Une première publication des résultats a été réalisée en 1963 pour la période 1949-1963⁵ et on se souvient que cette tentative a été aussi, et conséquemment, le début d'une controverse sans fin à propos de l'équité de la répartition du « fardeau » au sein de l'Alliance⁶.

Néanmoins c'est au Stockholm International Peace Research Institute, mieux connu sous l'acronyme SIPRI, que l'on doit d'avoir « neutralisé » cette recherche, en offrant aux spécialistes académiques des questions de défense des séries annuelles de dépenses militaires par pays, qui ne dépendaient plus d'une organisation soupçonnée de vouloir les manipuler pour des raisons liées à la guerre froide⁷. C'est aujourd'hui sa définition des dépenses militaires – peu différente de celle de l'OTAN - qui fait autorité chez les scientifiques. C'est donc celle-ci qui servira de guide pour le raisonnement qui suit.

Les dépenses militaires sont :

Toutes les dépenses de fonctionnement et d'équipement sur :

- les ministères de la défense et les autres agences engagées dans des projets de défense ;
- les forces paramilitaires lorsqu'elles sont équipées et entraînées pour des opérations militaires ;
- les activités spatiales militaires ;

De telles dépenses incluent :

- les dépenses de personnel militaire et civil, y compris pensions militaires et prestations sociales ;
- les dépenses pour les opérations et pour l'entretien ;

⁴ http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm

⁵ Defence expenditures of NATO countries 1949-1963, NATO Press service, 17 December 1963.

⁶ Olson M. et Zeckhauser R. (1966), An economic theory of alliance, *Review of Economics and Statistics*, 48, pp. 266-279. La position adoptée à cet égard par le 45^{ème} président des Etats-Unis d'Amérique n'est pas de nature à calmer le débat, si ce n'est par une décision unilatérale concernant la participation états-unienne à l'Alliance.

⁷ « The independent resource on global security » selon www.sipri.org. Pourtant le SIPRI a souffert un temps du même soupçon, lié au syndrome de l'« Appel de Stockholm » du 19 mars 1950.

- les acquisitions ;
 - la recherche-développement militaire ;
 - l'aide militaire fournie ;
- Elles n'incluent pas :
- la défense civile ;
 - les dépenses présentes pour des activités militaires passées comme les pensions d'anciens combattants,
 - les primes de démobilisation et la destruction des armes.

Comme déjà indiqué, cette liste fait apparaître un double point de vue, celui de la fonction (ministères, agences) et celui de la nature (personnel, acquisitions). C'est donc en suivant cette double logique que seront analysées les variations françaises⁸ autour du thème imposé par le couple OTAN-SIPRI. Toutefois, le raisonnement sera construit pour l'essentiel en utilisant la nomenclature de la loi organique relative aux lois de finances, qui organise les politiques publiques en missions, programmes et actions⁹.

1 - L'approche par fonctions

Un premier sujet de débat pourrait se trouver dans l'expression « autres agences... » dont il faut fixer le périmètre, surtout si l'on a en tête une vision globale de la défense, mais ici avec la précision « militaire » les possibilités sont assez étroitement circonscrites.

Les « forces paramilitaires »

Tout de même, la mention des « forces paramilitaires », peut renvoyer à des ministères ou des agences auxquels on n'aurait pas spontanément pensé. En effet, il est dit simplement, par l'OTAN aussi bien que par le SIPRI, qu'elles doivent être « équipées et entraînées pour des opérations militaires ». Toutefois, l'OTAN est allée plus loin en 2004 en ajoutant : « (...) la dépense ne devrait être incluse que dans la proportion où ces forces (...) peuvent être, réellement, déployées hors du territoire national, en appui des forces militaires (...) »¹⁰. En effet, divers facteurs peuvent restreindre

⁸ Peut-être était-ce l'une des marques de l'indépendance revendiquée par la France depuis la décision du général de Gaulle du 7 mars 1966. Peut-être aussi était-ce l'effet de ce caractère particulier de la nation française qui lui avait valu d'être traitée d'« insolente nation » le 29 juillet 1693, par le vaincu de la bataille de Neerwinden, Guillaume III d'Orange-Nassau.

⁹ *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, entrée en vigueur en 2006.*

¹⁰ *Defense expenditures of NATO countries, op. cit.*

la déployabilité : intensité des combats, autres missions à assumer sur le territoire national, formation... Mais imposer cette règle aux forces paramilitaires sous-entend qu'elle est respectée a priori par les forces militaires. Or est-on sûr que dans tous les pays de l'OTAN, 100% des forces militaires sont déployables outre frontières, a fortiori pour des combats de haute intensité ? En réalité, si l'OTAN comptabilise toutes les dépenses occasionnées par l'entretien des forces militaires « régulières » de ses membres, c'est sur le fondement d'une présomption liée à leur statut, mais certainement pas à la vérification de leur degré de préparation au combat. La preuve en est que : « les 24 membres européens de l'OTAN regroupent au total 2,4 millions d'hommes, dont 3 à 5 % seulement sont aptes à se déployer en dehors du territoire national et ce, même pour de courtes périodes »¹¹. En conséquence, l'Alliance s'est fixée comme objectif de rendre ses forces terrestres déployables à 50% et aptes à des opérations soutenues à 10%. Ce n'est pas pour autant que les dépenses correspondantes ne sont pas comptabilisées en totalité.

Le SIPRI a une position plus nuancée et explique dans sa communication, qu'elle ne prend en compte les dépenses afférentes aux forces paramilitaires, notamment de gendarmerie, que si « un clair rôle militaire dual peut être identifié »¹². Néanmoins l'examen des données SIPRI dans le tableau ci-dessous semble indiquer que pour le SIPRI la gendarmerie est une force totalement déployable.

Quant à la France, elle a adopté une attitude que l'on pourrait qualifier d'ambiguë dans sa relation avec l'OTAN. Si, comme indiqué plus haut, la gendarmerie nationale a été intégralement comptabilisée dans les statistiques nationales de dépenses militaires, la direction générale de la gendarmerie a toujours pris soin de préciser que l'activité de cette « quatrième armée » n'était qu'à hauteur de 5% produite au profit du ministère de la défense – contrôle des foules pendant les opérations, prévôté au profit des troupes, sécurité des installations militaires – le reste étant partagé entre les activités de police judiciaire (ministère de l'intérieur), de transfèrement des prisonniers (ministère de la justice) et de garde des palais nationaux. En conséquence, la comptabilisation de 100% des dépenses de la gendarmerie ne pouvait s'expliquer que par le

¹¹ Ragnheidur Árnadóttir, *Priorités capacitaires actuelles et futures de l'Alliance*, Rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 160 DSC TC 08 F Rév 1. Voir aussi : John Deni, « Burden Sharing and NATO's 2 Percent Goal », <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59767>

¹²<https://www.sipri.org/commentary/topical-backgroundunder/2017/monitoring-military-expenditure> (consulté le 8 février 2017).

statut militaire des gendarmes et par leur placement sous la seule autorité du ministre de la défense sans que cela ait rien à voir avec sa « déployabilité ».

Or la loi 2009-971 du 3 août 2009 est venue modifier cette situation. Elle dispose en son article 1 : « (...) la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire ». Il en est résulté mécaniquement un transfert des crédits correspondants, du périmètre du ministère de la défense à celui du ministère de l'intérieur. Néanmoins, pour le calcul de la dépense militaire, on a tenu compte, cette fois, de cette part de l'activité de la gendarmerie qui contribue à la production de défense militaire. Par conséquent, la comptabilisation est en deçà de ce que la définition de l'OTAN impliquerait, puisqu'il s'agit de dépenses concernant des éléments, unités ou individus, qui sont effectivement déployés et non seulement déployables¹³. C'est ce que prouve la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) pour l'année 2015 : 156,6 M€ dédiés à « l'exercice des missions militaires » sur 6 848,9 M€ de rémunérations et charges sociales. Cela représente un taux d'engagement de 2,2%, bien inférieur à la cible choisie : « ≤5% », alors que l'on était à 3,8% en 2012 et 2013¹⁴. Le choix même de la cible semble bien indiquer que, du point de vue de la gendarmerie, la « déployabilité » de ses unités n'excède pas 5%.

Ainsi l'OTAN n'a pas tort d'écrire : « La plupart des pays ont communiqué leurs dépenses de défense selon cette nouvelle définition et, dans certains cas (France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Portugal et Turquie), il en résulte une nette diminution de ces dépenses »¹⁵. Mais ce qu'oublie de dire l'OTAN, c'est que la France n'a obtempéré qu'en 2009, et pas en 2004, à tel point que le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 décomptait toujours la gendarmerie nationale dans la dépense de défense telle qu'apparaissant « dans les statistiques internationales »¹⁶.

¹³ Contrairement à ce que prétend le ministère de la défense : « À partir de 2009, les dépenses de défense incluent uniquement les éléments déployables de la Gendarmerie nationale », *Annuaire statistique de la défense*, 2015, p.76.

¹⁴ Ministère du budget et des comptes publics, Extraits des projets annuels de performance (2016), <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>, p.88.

¹⁵ http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf NATO, « Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016) », 4 July 2016

¹⁶ p. 294

Dépenses militaires françaises (M€)				
	2008	2009	2010	2011
OTAN	45 366	39 190	39 241	38 443
SIPRI	45 063	48 146	46 648	46 471
France	45 034	40 530*	39 166	38 781

Sources : <http://www.nato.int/>, <http://www.sipri.org/> et Annuaire statistique de la défense. Les chiffres « France » ont été corrigés pour supprimer les crédits concernant les anciens combattants, qui ne sont retenus ni par l'OTAN ni par le SIPRI (voir plus loin).

* La « nette diminution » de 4504 M€ en 2009 se décompose en -7453 pour la gendarmerie, +332 pour les pensions et +2617 pour les dépenses militaires stricto sensu. Il est plus difficile d'expliquer les -6176 de l'OTAN mais l'Alliance y prépare le lecteur : « *the figures shown may diverge considerably from those which are quoted by national authorities or given in national budgets* ».

« L'effort de sécurité globale »

Le ministère de l'intérieur n'est pas le seul à contribuer à la mission de défense, au travers de sa mission « Sécurités » et de son programme 152, « Gendarmerie nationale ». Le ministère des affaires étrangères y a sa part, qui passe par le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde » et plus particulièrement son action 05, « Coopération de sécurité et de défense ». C'est en effet cette action qui porte les crédits d'aide militaire consentie à des pays tiers, répertoriés par le SIPRI, **mais aussi l'aide au titre de la sécurité intérieure, ce qui vient polluer les données.** Rien n'interdirait que cette aide figure au budget du ministère de la défense, mais il est tout aussi logique qu'elle mobilise des crédits du ministère des affaires étrangères puisqu'elle est indéniablement l'un des outils de la diplomatie, notamment de la diplomatie de crise : le don de quelques matériels peut renverser le cours d'une guerre civile.

Nul n'ignore qu'aux termes de la constitution, le président de la République est le chef des armées et que le Premier ministre, responsable de la défense nationale, « dispose de la force publique ». Pour autant, cette part de leurs crédits qui contribue à l'action de défense n'est jamais mentionnée. Une seule exception toutefois : les crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui dépend du premier ministre. C'est le livre blanc de 2008 qui a évoqué ces crédits pour la première fois, semble-t-il, mais dans l'enveloppe d'un concept typiquement franco-français : « Effort global de sécurité nationale »¹⁷. Le problème est que le texte consacré à ce concept est tout sauf explicite. Il semble devoir intégrer les forces de police, ce qui justifierait la substitution de « sécurité nationale » à « défense » et,

¹⁷ ibidem, p. 298.

en effet, « les crédits interministériels » gérés par le SGDSN. Ces crédits dépendent de la mission « Direction de l'action du gouvernement » et de son action 129-02 « Coordination de la sécurité et de la défense ».

Les « activités spatiales militaires »

Toujours dans le cadre de l'approche fonctionnelle, le SIPRI cite les « activités spatiales militaires ». En effet il est commun que de telles activités soient prises en charge par des agences spécialisées comme la NASA ou l'ESA. Simplement celles-ci ne sont pas des agences de défense et a fortiori, pas des agences militaires. Elles sont simplement des fournisseurs des ministères chargés de la défense, que celle-ci soit militaire ou non. Ceci ne pose pas plus de problème que le reste des acquisitions de biens et services de ces ministères, sauf si l'on sous-entend que l'activité militaire de ces agences pourrait être financées sur crédits civils et que cela falsifierait le calcul. De telles pratiques existent à coup sûr puisqu'il peut toujours exister un intérêt à sous-estimer les dépenses militaires, et c'est encore plus facile lorsque les satellites mis sur orbite ont des fonctions duales. Dans le cas contraire, la contrepartie de la prestation militaire apparaît en dépense du ministère de la défense ou d'autres agences du même ressort. La question ne semble pas se poser à propos de la France puisque les programmes spatiaux apparaissent explicitement dans le budget du ministère de la défense, c'est par exemple le cas en 2016 avec le programme « Système de radiocommunication Utilisant un Satellite » :

07.32	Communiquer	SYRACUSE III	T3 : 93 790 400 €	T5 : 12 789 600 €
-------	-------------	--------------	-------------------	-------------------

R&D militaire

La dernière fonction recensée dans cette liste est la recherche-développement (R&D) militaire. En effet, rien n'interdit qu'une part puisse en être conduite par des agences spécialisées, en dehors de la sphère de la défense. C'est tout particulièrement le cas lorsque cette recherche est duale, c'est-à-dire avec des résultats intéressant simultanément les militaires et les civils. Elle pourrait alors être financée exclusivement sur crédits civils, soit dans un esprit de dissimulation, soit parce que les retombées militaires seraient mineures, ce qui conduirait à une sous-estimation, si faible soit-elle, de la dépense militaire. Ce n'est pas le cas en France, sauf à supposer une sous-estimation délibérée, puisqu'il existe un programme 191 « recherche duale » qui appartient à la mission budgétaire « Recherche et enseignement supérieur » (180 M€ en 2016), mais qui entre dans le périmètre du ministère de la défense.

2 – L'approche par nature

La première mention dans ce domaine concerne inévitablement les RCS puisque cette ligne figure dans tous les budgets. Elle est néanmoins sujette à débat du fait à la fois de son extension de sa restriction : « les dépenses de personnel militaire et civil, y compris pensions militaires et prestations sociales ».

Le choix de comptabiliser les pensions est lourd de conséquences. Nul ne peut contester que les pensions sont une charge intrinsèquement liée, aujourd'hui en tout cas, à l'existence même de l'institution de défense, comme de toute autre organisation de production. S'agissant des pensions militaires qui bénéficient d'un privilège de jouissance immédiate sous certaines conditions, il est clair qu'elles sont un élément important de l'attrait du métier des armes. Pour autant, cette charge n'est pas la contrepartie d'une capacité de production de défense, puisque concernant un personnel qui a cessé son activité. Dans ces conditions, il est contradictoire d'accepter la définition ci-dessus et de prétendre utiliser les statistiques correspondantes pour établir des comparaisons, dans le temps ou surtout dans l'espace, en termes de puissance militaire. Ainsi, dans la durée, la France ne fait « mieux » que le Royaume Uni en termes de niveau de dépenses donc, théoriquement, de capacité de défense, qu'en se rangeant sous la norme OTAN et en comptabilisant ses pensions, celles-là même qui ne lui donnent aucune contrepartie capacitaire.

Pour conclure ce point, on ne voit guère ce qui empêcherait de publier deux indicateurs de dépense, l'un avec pensions pour témoigner du « fardeau » supporté par les Etats, notamment dans le cadre d'une alliance militaire, l'autre sans pensions, pour rendre compte de la contribution capacitaire que chaque Etat fait à cette même alliance ou de la menace qu'il représente pour d'autres.

Comme indiqué plus haut, la France a choisi de longue date de privilégier une présentation hors pensions, même si finalement elle a fini par publier aussi des données avec pensions. Au moment de cet aggiornamento, les services statistiques du ministère de la défense se sont donné une justification méthodologique robuste en s'appuyant sur la comptabilité nationale. Ils ont ainsi créé un concept intitulé « dépense nationale de défense » qui est « le montant global des dépenses en biens et services de toute nature consacrées au domaine par les [administrations publiques] de

défense ». Il oppose la valeur de la production de défense imputable aux APU (y compris, d'ailleurs, un élément marginal de défense civile) et les opérations financières qui se greffent dessus : transferts, opérations en capital et... pensions. Ainsi les pensions apparaissent comme bien cantonnées en dehors du domaine strict de la production¹⁸. Mais il est amusant de constater que lorsque aujourd'hui le ministère publie des statistiques avec pensions, c'est explicitement par respect de la Lolf : « jusqu'en 2005 selon les dispositions de l'ordonnance de 1959 (hors pensions), à partir de 2006 selon la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) y/c pensions ». En revanche, lorsqu'il présente des comparaisons sous la norme OTAN, c'est curieusement hors pensions : « Dans le but de comparer les pays sur leurs activités strictement militaires, et du fait de régimes de pensions différents entre pays, l'on retient dans ce chapitre le périmètre le plus restreint (V2)¹⁹.

La deuxième question porte sur l'absence apparente des pensions civiles dans cette définition. En effet, il est indiqué que les dépenses de personnel concernent aussi bien les civils que les militaires, ce qui est naturel puisque la plupart des organisations militaires emploient des civils, notamment dans les fonctions de soutien. Il est donc curieux que les pensions militaires soient les seules mentionnées. Or, sur ce sujet, le SIPRI se distingue de l'OTAN puisque, pour l'Alliance : « Les pensions versées directement par le gouvernement aux employés militaires et civils retraités des départements militaires devraient être incluses, que le paiement soit fait à partir du budget du ministère de la défense ou d'autres ministères »²⁰.

L'explication la plus convaincante de la position du SIPRI peut être trouvée par extrapolation à partir du cas français. Les statistiques publiées par le service des retraites de l'Etat font apparaître d'un côté toutes les pensions civiles, sans précision du ministère qui a procédé à la liquidation, et de l'autre côté toutes les pensions militaires. La similitude n'est qu'apparente puisque même lorsque des militaires sont détachés ou mis à disposition, la liquidation de leurs droits à pension est assurée par le ministère de la défense ou

¹⁸ Observatoire économique de la défense, Compte satellite de la défense, Paris, 2001, pp.29 sqq.

¹⁹ *Annuaire statistique*, op. cit., respectivement pp.11 et 75.

²⁰ NATO, « Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016) », PR/CP(2016)116, 4 July 2016. Néanmoins l'emploi du conditionnel, « devrait », témoigne que l'organisation connaît la difficulté de l'exercice.

les autres « agences » concernées.

Pensions de l'Etat	Pensions civiles	Pensions militaires	Total
2015	41 835 M€	9 570 M€	51 405 M€
https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites/eppe/documents/stats/recueils/recueil_stat_2015.pdf			

En théorie, il serait possible de retrouver les cotisations pour pensions civiles « défense », au titre aussi bien du salarié que de son employeur, au sein des documents financiers du ministère de la défense ou du compte d'opérations spéciales (CAS) « pensions », auquel elles sont versées. Mais ces montants n'ont pas de raison, sauf coïncidence très improbable, d'être exactement équivalents à la valeur des pensions versées aux civils pensionnés de ce ministère. Partant de là il est raisonnable de penser que la comptabilisation des seules pensions militaires par le SIPRI correspond au choix de la moins mauvaise solution, d'autant que la situation comptable a des chances d'être bien plus rudimentaire dans beaucoup d'autres Etats. Pour en terminer avec ce point, il importe de remarquer que le chiffre des pensions militaires apparaissant dans le tableau ci-dessus n'est pas celui à retenir pour le calcul des dépenses militaires. En effet, depuis la réforme de la gendarmerie nationale, les pensions des gendarmes sont certes toujours militaires, mais imputables au ministère de l'intérieur et plus au ministère de la défense. Ce sont donc 7800 M€²¹ de pensions militaires qui sont inclus dans le calcul, au lieu des 9 570 M€ cités.

Les choses se compliquent quelque peu avec ces autres pensions qui sont versées aux anciens combattants, au titre de la « reconnaissance et de la réparation » des sujétions subies au cours de conflits antérieurs. Il existe un accord au moins tacite entre le SIPRI et l'OTAN pour rejeter cette dépense, explicitement pour le premier, implicitement pour la seconde. L'explication lapidaire fournie par le SIPRI est qu'il ne faut pas retenir des dépenses liées à une « activité militaire passée », ce qui exclut d'ailleurs aussi les primes de démobilisation et les dépenses afférentes à la destruction de matériels obsolètes ou irrémédiablement endommagés.²² Ce choix crée une situation tout à fait incohérente puisque le SIPRI adopte deux positions opposées pour des dépenses qui sont toutes deux des pensions et qui réfèrent par nature à des activités militaires passées. Certes il serait possible, en France au moins, d'avancer que

²¹ *Annuaire statistique de la défense*, 2015, p.18.

²² A l'inverse, l'OTAN retient les dépenses de destruction

les militaires d'active retraités restent « disponibles » pour le service pendant les cinq années suivant leur départ en retraite, alors que les pensions des anciens combattants sont versées à des âges trop tardifs pour qu'il en soit ainsi. Mais retenir cet argument serait oublier que, statistiquement, la grande majorité des militaires retraités ne sont plus concernés par l'obligation de disponibilité. A l'inverse, parmi les anciens combattants on compte une part non négligeable de militaires retraités, qui sont donc comptabilisés dans un cas et pas dans l'autre - autre contradiction.

La contradiction s'aggrave encore lorsque l'on réalise que la reconnaissance du statut d'ancien combattant est, dans nombre de pays, un élément explicite de la politique de défense militaire au travers de la promotion de « l'esprit de défense » et du « lien armée-nation ». Certes, il existe en France un programme budgétaire spécifique, 167, nommé « Liens entre la Nation et son armée » finançant cette action particulière et explicitement intégré « dans les statistiques internationales ». Mais les anciens combattants ont une responsabilité importante en matière d'entretien de la mémoire, qu'il s'agisse de l'organisation des cérémonies commémoratives ou de l'intervention au sein des établissements scolaires dans le cadre du « parcours de citoyenneté ».

A eux deux, les programmes « Reconnaissance et réparation... » et « Liens... » ne mobilisent que 2,5 G€, soit 6,4% du total des dépenses militaires pensions comprises, de sorte que leur prise en compte dans le calcul, pour lui faire gagner de la cohérence, ne changerait pas la face des choses.

Pour terminer ce premier tour d'horizon, on peut passer rapidement sur l'item « acquisitions », car nul n'imaginerait une politique publique n'impliquant que des dépenses de personnel. En revanche, le cas des « opérations » peut donner lieu à débat. Celui-ci ne concerne évidemment pas le fait que les militaires de différents pays ne sont pas traités de même manière lorsqu'ils sont projetés, les uns bénéficiant d'indemnités les autres non, ou d'indemnités plus faibles mais sur des soldes plus élevées en permanence. Le débat, s'il en existe un, ne peut porter que sur la liste des articles qui doivent être décomptés au titre des surcoûts opérationnels. En effet, c'est bien de surcoûts qu'il s'agit, ceux provoqué par le passage en configuration opérationnelle d'une unité militaire : variation de la solde ; ajout d'accessoires de solde en contrepartie des sujétions subies ; exemptions fiscales ; gratuité de l'entretien ; surconsommation de carburant, de munitions et autres. Mais puisque le parti est pris, légitimement, de ne compter que les surcoûts, il faudrait déduire des comptabilisations réalisées par les

unités sur le terrain, ce qui aurait été consommé par ces mêmes unités en posture « temps de paix » : entretien courant, entraînement, exercices, etc. La question se pose plus particulièrement pour les munitions, le carburant, l'acquisition de matériels et leur usure réputée prématurée qui implique des coûts de « régénération ». Il est légitime de penser que tous les Etats butent sur la difficulté qu'implique un tel décompte net, mais il s'avère que tous ne font pas les mêmes efforts pour tenter de la surmonter. C'est ainsi que la Cour des Comptes a récemment montré les nombreuses sous-évaluations que contient aujourd'hui la comptabilité des surcoûts pratiquée par le ministère de la défense²³. A cet égard, un exemple est tout à fait symbolique : celui du gonflement du programme budgétaire « Reconnaissance et réparation... » du fait de l'intensification de l'engagement des armées françaises sur les théâtres d'opération. En effet, dès lors que les militaires ayant participé à des opérations remplissent les conditions réglementaires, ils deviennent ressortissants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG). A ce titre, ceux qui ont obtenu le statut de combattant peuvent percevoir une pension à partir de l'âge de 65 ans et une certaine exemption fiscale à partir de l'âge de 74 ans. Mais tous les ressortissants, bien avant cela, peuvent recevoir des aides multiples. Or les coûts que cela suscite, sont la conséquence directe de la conduite des opérations et pourtant ils n'entreront pas dans le calcul de la dépense militaire, au motif qu'ils sont liés à « des actions passées » - une incohérence de plus.

3 – En guise de conclusion : retour sur l'effort de défense

Jusqu'ici, même si le mot effort a été avancé, il n'a été question que de dépenses de défense. Or il est bien évident que des dépenses à elles seules ne peuvent rendre compte d'un effort, qui est la « mise en œuvre de toutes les capacités d'un être vivant pour vaincre une résistance ou surmonter une difficulté »²⁴. Il n'y a donc d'effort de défense que lorsque les dépenses de défense sont mises en relation avec les ressources financières que la nation pourrait mobiliser à cet effet, dans une situation donnée. C'est bien ce que reconnaissait le Livre blanc sur la défense de 1994 : « Mesurer l'effort financier global de chacun par le rapport de l'ensemble des dépenses de

²³ Cour des Comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015*, octobre 2016, pp.52 sqq.

²⁴ Centre national de ressources textuelles et lexicales, cnrtl.fr

défense, pensions comprises, au produit intérieur brut est la moins mauvaise réponse. C'est la norme retenue par l'OTAN et qui s'est imposée au niveau international. Elle offre l'avantage de séries homogènes dans le temps et entre pays, ce qu'aucune autre référence ne peut établir »²⁵. Mais il s'agissait d'une reconnaissance bien tardive, comme une sorte d'hommage du vice à la vertu. En effet, pendant toute la période précédente, la France a tout fait pour éviter d'utiliser cette référence, comme si, encore une fois, il était impensable de suivre une règle de bon sens au seul motif qu'elle était proposée par l'OTAN.

Au départ, la référence utilisée a été celle du budget de l'Etat et c'est en ces termes que le ministre de la défense Yvon Bourges présentait l'engagement du gouvernement sur la première loi de programmation militaire²⁶ : « Les Français doivent savoir que sur cinq francs des ressources de l'Etat, un franc ira à leurs forces armées. Est-ce payer trop cher la sécurité de la France ? ». C'est une norme parfaitement pertinente, en ce qu'elle permet de faire apparaître les choix auxquels les circonstances immédiates contraignent l'exécutif mais aussi ceux que lui dictent, à plus long terme, ses préférences idéologiques. Si l'on veut des exemples, l'aggiornamento auquel s'est livrée la France ces dernières années en matière de restructuration de ses armées, appartiendrait à la première catégorie, là où les projets annoncés par le 45^{ème} président des Etats-Unis renverraient plutôt à la seconde. A l'inverse, la règle fixée par la loi de programmation militaire 2014-2019 selon laquelle « La dotation annuelle au titre des opérations extérieures est fixée à 450 millions d'euros. En gestion, les surcoûts nets, hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures font l'objet d'un financement interministériel »²⁷, a pour résultat théorique de sanctuariser la répartition des crédits entre ministères donc d'éviter d'avoir à faire des choix.

Mais, tôt ou tard, la France devait en venir à afficher ses engagements d'une manière plus large. C'est ainsi que le produit national est apparu ici ou là dans les discours, ce qui avait l'avantage

²⁵ p. 137.

²⁶ Loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982, *JORF*, débats parlementaires, Assemblée nationale, 21 mai 1976, p.3278, 2^{ème} col.

²⁷ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, article 4, In *JORF* N°294 du 19 décembre 2013, p. 20570

politique de faire référence aux unités de production de nationalité française, mais avait de moins en moins de sens au fur et à mesure de l'internationalisation de leur capital. Lorsqu'il s'est agi de choisir un indicateur plus conforme aux pratiques internationales, on n'est pas allé directement au PIB, mais au PIBm²⁸, c'est-à-dire à la partie marchande de cet agrégat, ce que nul autre pays n'a jamais songé à faire. Néanmoins ce changement de paradigme intervenu à mi-parcours de l'exécution de la loi de programmation 1976-1982 n'a pas manqué de susciter quelques interrogations, au sein même de la majorité parlementaire : « A-t-on changé de critère de référence parce que le pourcentage de 20% dans le budget de l'Etat ne pouvait être respecté ? »²⁹. Bonne question, en effet, dont la nouvelle majorité tirait les conséquences en 1983, par la voix de Jean-Yves Le Drian : « (...) jugeant que la capacité de défense de la France ne saurait être soumise aux aléas de la conjoncture économique, le projet de loi ne fait référence ni au budget de l'Etat ni au produit intérieur brut marchand »³⁰. Tout ça pour ça ?

*

* *

²⁸ *Livre blanc sur la défense, 1994*, Préfaces de Edouard Balladur, Premier ministre, François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense. Paris, Documentation Française, mars 1994. (Coll. Rapports officiels) p.137, note 1. A la question de savoir pourquoi, le directeur des affaires financières du ministère de la défense a répondu en 1992 que c'était pour des raisons de plus grande précocité de sa connaissance, ce qui peut laisser perplexe.

²⁹ Arthur Paecht, député, rapport d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 1976-1982, JORF/Doc/AN/1979/n°1298/p.95

³⁰ Jean-Yves Le Drian, député, rapport sur le projet de loi de programmation 1984-1988, JORF/Déb/AN/1983, p. 1228.

Annexe : Reconstitution des calculs

Missions	Programmes	Actions	Montants
Défense (hors pensions)	Tous	Toutes	32 077 960
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	167 - Lien entre la nation et son armée	Toutes	37 558
Sécurités	152 - Gendarmerie nationale	152-05 Exercice des missions militaires	133 195
Action extérieure de l'Etat	105 - Action de la France en Europe et dans le monde	105-04 - Coopération de défense et de sécurité	87 840
Recherche et enseignement supérieur	191 - Recherche duale civile et militaire	Toutes	180 075
TOTAL 1			32 516 628
Pensions	so	So	7 861 400
TOTAL 2			40 378 028
Anciens combattants mémoire et liens avec la nation	169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant		2 473 808
TOTAL 3			42 851 836
Direction de l'action de l'Etat	129 - Coordination du travail du gouvernement	129-02 - Coordination de la sécurité et de défense	283 240
Sécurités	Toutes	Toutes sauf 152-05	18 385 615
Economie	?	?	
TOTAL 4			61 520 691
Sources : Ministère du budget, Analyse des coûts, PLF 2016 ; Ministère de la défense, Annuaire statistique 2016.			