



*Publication Online*

Collection "Débats" – Vol. 1 - N° 1 - 2014

*Les Cahiers du CRAIG*

# **Les contraintes du financement de la Défense**

## **Les quatre quadratures du cercle**

**Pr. Em. Dr. Wally Struys**



Centre de Recherche  
en Action publique,  
Intégration et  
Gouvernance



**Les contraintes du financement de la Défense**  
**Les quatre quadratures du cercle**

*Wally STRUYS*

*Professeur émérite à l'École royale militaire*

## Résumé

L'auteur se propose de comparer l'effort financier de la Défense avec celui d'autres départements de l'État.

Pour ce faire, il définit de prime abord des termes comme "Dépenses militaires", "Budgets de la Défense" et "Dépenses de Défense".

Il passe ensuite à la description du budget du Ministère de la défense et en critique la ventilation en catégories, avant de décrire les méthodologies nécessaires afin de procéder à des comparaisons verticales (dans le temps) et horizontales (dans l'espace) de l'effort financier de la Défense.

Il relativise ensuite l'effort de défense belge en comparant les dépenses de la fonction "Défense" (au sens large) aux autres dépenses fonctionnelles de l'État belge.

Il identifie enfin quatre quadratures budgétaires du cercle "Défense" avant de conclure en posant les questions identifiant quelques pistes à suivre afin de préserver cette fonction "Défense" en Belgique et dans l'Union européenne.

## Table des Matières

Résumé.....	4
Introduction.....	7
1. Dépenses militaires, budgets de la Défense et dépenses de Défense.....	8
2. Ventilation du budget du Ministère de la Défense.....	11
3. Comparaison verticale de l'effort de défense .....	14
3.1. Méthodologie des comparaisons dans le temps.....	14
3.2. Évolution dans le temps du budget du Ministère de la Défense.....	16
4. Comparaisons horizontales des efforts de défense .....	18
4.1. Choix du critère de comparaison .....	18
4.2. Les inconvénients des taux de change .....	20
4.3. L'effort de défense exprimé en Parités de Pouvoir d'Achat.....	21
5. Le budget du Ministère de la Défense face aux autres dépenses publiques .....	22
5.1. L'importance relative de la Défense .....	23
5.2. Les taux de croissance des dépenses publiques par fonction .....	23
6. Les quatre quadratures budgétaires du cercle "Défense" .....	27
6.1. Le pouvoir d'achat du budget de la Défense.....	27
6.2. L'armée belge, un fonds de pension extrêmement bien armé ?.....	28
6.3. Les acquisitions d'équipements .....	29
6.4. Le déficit de la solidarité internationale .....	30
7. Conclusion .....	32

## Liste des Tableaux

Tableau 1. Budget du MD et dépenses de défense en Belgique .....	10
Tableau 2. Ventilation du budget du MD .....	11
Tableau 3. Ventilation du budget du MD .....	12
Tableau 4. Dépenses de défense par rapport au PIB (en %), en 2014 .....	19
Tableau 5. Dépenses de défense OTAN en PPA à prix courants en 2013.....	22
Tableau 6. Classement des dépenses fonctionnelles des administrations publiques (2012)....	24
Tableau 7. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques.....	24
Tableau 8. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques.....	25

## Liste des Figures

Figure 1. Ventilation du budget du MD .....	14
Figure 2. Évolution comparée du PIB et du budget du MD .....	17
Figure 3. Évolution comparée du PIB et du budget du MD .....	17
Figure 4. Classement des dépenses fonctionnelles des administrations publiques.....	25
Figure 5. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques .....	26
Figure 6. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques 1995-2012..	26

## Introduction

Depuis plus de cinq ans, toutes les analyses dans quelque domaine que ce soit ont mis l'accent sur la lutte contre les crises de la conjoncture, des *subprimes*<sup>1</sup>, des dettes souveraines, leur contamination mondiale et leurs nombreux effets néfastes pour l'UE, débouchant également sur une crise de l'euro ; la monnaie unique a même été contestée par d'aucuns. La zone euro, avec ses faibles perspectives de croissance, était devenue une région vulnérable que d'aucuns avaient même pré-enterrée ...

C'est précisément au moment où la plupart des budgets de défense se stabilisaient, après les coupes draconiennes de l'après-guerre froide, que les crises survinrent. Elles n'eurent que relativement peu d'effets sur les dépenses militaires en 2009, parce que les économies les plus importantes ont d'abord réagi par un recours à des politiques de type keynésien, à savoir des interventions massives des États dans l'économie, retardant ainsi l'assainissement de leurs finances publiques. Ces mesures keynésiennes ont cependant provoqué une aggravation des déficits budgétaires et des dettes publiques.

La nécessité de les limiter a conduit les décideurs dans la plupart des pays à chercher des domaines où les réductions feraient moins mal. Depuis la fin de la guerre froide, la Défense en fait partie, parce qu'elle est un bien public se caractérisant par les propriétés de non-rivalité et de non-exclusivité et qui se présente donc de façon plutôt abstraite au citoyen.

Même si dans l'un ou l'autre cas isolé, les budgets de la Défense ont dans un premier temps défié la crise<sup>2</sup>, ils ont fini par subir des coupes importantes. La Belgique n'y a pas échappé ; c'est d'ailleurs une tradition des conclaves budgétaires.

Or, dans ses aspects financiers et budgétaires, la Défense belge se présente ainsi plus que jamais comme un domaine mal connu, donnant lieu à des phantasmes et à de nombreuses discussions stériles de type "Café du Commerce".

La présente publication a modestement pour ambition d'apporter un éclairage économique, financier et budgétaire à la situation de la Défense.

---

<sup>1</sup> Un *subprime* est un crédit à risque avec un intérêt plus élevé pour le débiteur et donc plus avantageux pour le créateur. Afin de rendre ce crédit intéressant pour le débiteur, on a mis sur pied des montages sophistiqués avec des taux d'intérêt variables et des produits financiers complexes, de sorte qu'au début de l'emprunt, des taux d'intérêt extrêmement bas furent présentés. Entre 2004 et 2007, la Federal Reserve fit augmenter son taux d'intérêt de 1% à 5%. Les familles ayant contracté des "dettes subprime" ne pouvaient plus honorer leurs remboursements. Les banques rechignaient alors à consentir des prêts, ce qui constitua un lourd fardeau pour l'économie: les entreprises firent moins d'investissements et les ménages diminuèrent leur consommation de façon drastique, ce qui provoqua une croissance importante du sous-emploi.

<sup>2</sup> Les dépenses militaires n'ont toutefois pas été réduites forcément partout. L'évolution des dépenses de défense (au sens de l'OTAN) en pourcentage du PIB pour les quatre grands pays européens depuis 2007, année précédant les crises montre que, sauf en France, on a encore dépensé davantage pour la défense jusqu'en 2009 inclus.

## 1. Dépenses militaires, budgets de la Défense et dépenses de Défense

Auguste Blanqui le disait déjà, *Définir, c'est savoir*.

Avant toute chose, je vais donc définir avec précision les termes du titre qui sont souvent utilisés à mauvais escient, même par les décideurs et ceux qui s'en servent tous les jours !

La façon dont on définit et conçoit une "dépense militaire" exerce une influence importante sur l'opinion que l'on peut se former de l'environnement de la Défense et de la somme devant être dépensée pour satisfaire ses besoins. Il arrive souvent que chacun définisse les dépenses de défense en fonction de la thèse à défendre : si on veut démontrer que ces dépenses sont trop importantes, on y inclut un maximum de postes. On agit de façon inverse lorsque l'on veut prouver le contraire.

Les nombreuses définitions des dépenses militaires incluent toujours :

- ✓ les traitements et diverses allocations au personnel militaire et civil des départements de la Défense ;
- ✓ les frais d'opérations militaires ;
- ✓ les frais de maintenance et de réparation ;
- ✓ les coûts d'acquisition d'équipements et d'armements ;
- ✓ les frais de recherche et de technologie ;
- ✓ les coûts de construction.

Mais dans la pratique, chaque Ministère national de la Défense présente sa propre version et donc sa propre définition, en ajoutant, voire en retirant l'un ou l'autre poste à la liste ci-dessus.

Il est donc ardu d'établir des statistiques officielles objectives de l'effort financier de la défense. Par conséquent, toute comparaison valable des dépenses militaires telles que les comptabilités nationales officielles les renseignent se révèle donc impossible à cause du contenu variable et souvent même imprécis des concepts budgétaires utilisés. Comme il est moins intéressant d'aligner des chiffres ou des valeurs absolues que d'effectuer des comparaisons internationales permettant notamment d'évaluer la charge que constituent ces dépenses pour l'économie nationale, il s'est rapidement avéré indispensable de choisir une définition objective commune, même si celle-ci se révèle parfois fort éloignée des pratiques et des habitudes nationales dans le domaine considéré.

Dès 1950, l'OTAN a donc décidé d'utiliser une définition commune des dépenses de défense, dans le but rendre les comparaisons – et donc R&D les jugements de valeur – possibles. Elle recouvre les paiements réellement effectués au cours de la période considérée ; elle a servi, depuis 1950, de base à tous les calculs et à toutes les estimations de l'OTAN ayant trait aux dépenses de défense<sup>3</sup>.

La définition de l'OTAN inclut principalement les dépenses courantes et de capital :

- des forces armées (forces de maintien de la paix incluses) ;
- des ministères de la Défense ;
- des autres agences gouvernementales impliquées dans des projets de défense ;
- des forces paramilitaires ;
- des activités militaires dans l'espace.

---

<sup>3</sup> L'expression "dépenses de défense" fait explicitement référence à la définition de l'OTAN. Lorsque je parlerai des définitions nationales de l'effort financier pour la défense, je parlerai de budgets ou de dépenses militaires.



Cette définition constitue donc un concept très différent de celui du budget national de la défense. En effet, par exemple, les dépenses de défense belges comprennent, outre le budget du Ministère de la Défense (MD) au sens restreint, différents postes dont les plus importants sont :

- les pensions de la Défense,
- les dépenses sociales pour le personnel
- le budget de la gendarmerie (jusqu'au 31 décembre 1991)<sup>4</sup>
- les dépenses de fonctionnement, de maintenance et de réparation
- la constitution de stocks de guerre,
- les opérations humanitaires et de maintien de la paix,
- les acquisitions et la R&T pour la défense,
- l'aide et l'assistance militaires,
- l'infrastructure commune,
- et la part militaire d'activités mixtes (civiles et militaires).

Notons que certains des pays devenus membres depuis la fin du siècle précédent ne peuvent appliquer entièrement cette définition, n'étant pas capables de récolter toutes les statistiques détaillées nécessaires<sup>5</sup>.

Comme le montre le Tableau 1, la différence entre la définition belge du budget du MD et celle des dépenses de défense de l'OTAN était importante jusqu'en 1991. Suite à la disparition du budget de la gendarmerie des statistiques des dépenses de défense OTAN, elle a fortement diminué en un premier temps, pour à nouveau croître de façon spectaculaire ces cinq dernières années.

---

<sup>4</sup> Dans la plupart des pays membres, les budgets des polices nationales – quelles que soient leurs appellations – étaient inclus dans la nomenclature de l'OTAN. Depuis 2004 cependant, seuls les éléments de ces polices pouvant réellement être déployés sont généralement inclus dans les chiffres des dépenses de défense. Cela a conduit à une diminution significative des dépenses de défense dans certains cas. En Belgique, la Gendarmerie a été "démilitarisée" le 1<sup>er</sup> janvier 1992 et son budget n'a plus pu être considéré comme faisant partie des dépenses de défense.

<sup>5</sup> Par exemple, les budgets militaires peuvent ou non couvrir la défense civile, les réserves et les forces auxiliaires, la police et les forces paramilitaires, des forces bivalentes telles que les policiers militaires et civils, les allocations des militaires en nature, les pensions de la Défense et les cotisations de sécurité sociale versées par un département gouvernemental à un autre.

**Tableau 1. Budget du MD et dépenses de défense en Belgique<sup>6</sup>**  
*(en milliards d'euros et à prix courants)*

	Dépenses de défense	Budget du MD	Différence
1989	3,79	2,50	51%
1990	3,85	2,47	56%
1991	3,91	2,49	57%
1992	3,29	2,44	35%
1993	3,21	2,41	34%
1994	3,27	2,45	33%
1995	3,25	2,46	32%
1996	3,26	2,41	35%
1997	3,27	2,43	35%
1998	3,30	2,45	35%
1999	3,38	2,47	37%
2000	3,46	2,50	38%
2001	3,39	2,57	32%
2002	3,34	2,56	30%
2003	3,43	2,62	31%
2004	3,43	2,66	29%
2005	3,40	2,66	28%
2006	3,43	2,69	28%
2007	3,77	2,68	41%
2008	4,30	2,85	51%
2009	4,05	2,86	42%
2010	3,96	2,69	47%
2011	3,96	2,66	49%
2012	4,02	2,75	46%
2013	3,96	2,63	51%
2014	4,04	2,62	54%

Source : MD et OTAN, Mémorandum statistique semestriel

<sup>6</sup> 2013 et 2014 : estimations.

## 2. Ventilation du budget du Ministère de la Défense

Il est toutefois clair que le niveau absolu des dépenses globales de défense ne peut constituer la seule variable dont il convient de tenir compte ; tout R&D importantes - sinon davantage - sont leur structure et leur répartition en catégories fonctionnelles. L'impact économique des dépenses militaires dépend en effet de l'importance respective de ces différentes catégories.

Au sens économique, les dépenses de défense peuvent être ventilées en trois grandes catégories : les dépenses *de personnel*, les dépenses *de fonctionnement* et les dépenses *de capital*.

Le Tableau 2 nous montre l'évolution de cette répartition de 1981 à 2001, les montants étant exprimés en milliards de BEF.

**Tableau 2. Ventilation du budget du MD**  
(en milliards de BEF et en %, 1981-2001)

	Budget Total	Personnel		Fonctionnement		Capital	
			%		%		%
1981	86,30	42,87	49,68%	23,12	26,79%	20,31	23,53%
1982	88,22	43,76	49,60%	23,82	27,00%	20,64	23,40%
1983	93,77	46,41	49,49%	25,04	26,70%	22,32	23,80%
1984	99,77	48,76	48,87%	26,27	26,33%	24,74	24,80%
1985	107,17	49,67	46,35%	29,61	27,63%	27,89	26,02%
1986	109,24	50,25	46,00%	30,79	28,19%	28,20	25,81%
1987	105,08	50,64	48,19%	30,8	29,31%	23,64	22,50%
1988	103,10	49,81	48,31%	28,79	27,92%	24,50	23,76%
1989	101,00	51,34	50,83%	28,73	28,45%	20,93	20,72%
1990	99,75	52,05	52,18%	27,36	27,43%	20,34	20,39%
1991	100,45	53,12	52,88%	27,21	27,09%	20,12	20,03%
1992	98,50	54,37	55,20%	26,7	27,11%	17,43	17,70%
1993	97,02	55,51	57,22%	23,74	24,47%	17,77	18,32%
1994	99,02	59,51	60,10%	23,16	23,39%	16,35	16,51%
1995	99,15	58,30	58,80%	24,13	24,34%	16,72	16,86%
1996	97,16	56,00	57,64%	24,14	24,85%	17,02	17,52%
1997	97,88	57,01	58,24%	23,97	24,49%	16,90	17,27%
1998	98,70	57,95	58,71%	24,50	24,82%	16,26	16,47%
1999	99,63	58,45	58,66%	24,87	24,96%	16,31	16,37%
2000	101,02	59,12	58,52%	25,48	25,22%	16,42	16,26%
2001	100,44	59,85	59,59%	25,81	25,70%	14,78	14,71%

Source : MD

Le Tableau 3, quant à lui, représente la même répartition depuis 2002, à savoir depuis l'utilisation de l'euro dans la comptabilité. Les montants y sont donc exprimés en milliards d'euros.

**Tableau 3. Ventilation du budget du MD**  
(en milliards d'euros et en %, depuis 2002)

	Budget	Personnel		Fonctionnement		Capital	
	Total		%		%		%
2002	2,56	1,58	61,70%	0,61	23,79%	0,37	14,52%
2003	2,62	1,64	62,44%	0,68	25,90%	0,31	11,66%
2004	2,66	1,68	63,15%	0,65	24,25%	0,34	12,60%
2005	2,66	1,73	64,89%	0,60	22,69%	0,33	12,42%
2006	2,69	1,77	65,74%	0,60	22,19%	0,32	12,07%
2007	2,68	1,77	65,81%	0,57	21,05%	0,35	13,14%
2008	2,85	1,78	62,34%	0,62	21,85%	0,45	15,81%
2009	2,86	1,81	63,15%	0,60	20,92%	0,46	15,93%
2010	2,69	1,75	65,13%	0,59	21,82%	0,35	13,05%
2011	2,66	1,75	65,70%	0,59	22,24%	0,32	12,06%
2012	2,75	1,89	68,48%	0,61	21,97%	0,26	9,55%
2013	2,63	1,76	67,06%	0,62	23,80%	0,24	9,13%

Source : MD

La catégorie des *frais de personnel* porte sur tous les frais imputables au personnel sous la forme des différents postes de traitements, soldes, indemnités, etc. Elle exerce sur l'économie les mêmes effets que les dépenses de personnel de n'importe quel secteur ; son output est mesuré par son coût, et sa productivité trouve son expression dans le taux salarial. Au fil des années, sa part dans le budget du Ministère de la Défense a augmenté et vaut nettement plus de 60 %<sup>7</sup> depuis 2002. Dès les années quatre-vingt-dix, il apparaissait que le poids relatif des dépenses de personnel devenait trop pesant, et les ministres de la Défense et gouvernements successifs ont tous déclaré qu'il fallait réduire ce pourcentage qui obérait les autres budgets de dépenses. Les dépenses en personnel sont en effet plus inélastiques et donc plus difficiles à réduire en raison des contraintes sociales et juridiques.

D'autres contraintes quantitatives et qualitatives relatives aux effectifs de l'armée belge ont malheureusement provoqué des dépenses de personnel supplémentaires (primes de départ, primes

<sup>7</sup> Dans notre approche, TOUS les émoluments versés au personnel sont considérées comme des dépenses de personnel. Les différentes primes dont le personnel bénéficie en opérations ou en mission ne sont donc pas imputées aux frais de fonctionnement.

d'engagement, ...). Les nombreuses missions à l'étranger ont encore aggravé cette situation par le biais des importantes primes correspondantes.

Relevons encore une réalité qui, comme nous le verrons plus loin, obère encore davantage le pouvoir d'achat de la défense : les traitements du personnel sont indexés, alors que le budget de la défense ne l'est point depuis de longues années, contrairement à d'autres départements!

Les *dépenses de fonctionnement* représentent les frais d'opérations, de manœuvres, d'exercices et des interventions à l'étranger, ainsi que les achats récurrents de biens et de services dont le caractère n'est pas (nécessairement) spécifiquement militaire ; il s'agit des frais dont la majorité est constituée par les acquisitions de matériels mineurs, de fournitures et de produits d'entretien, ainsi que toutes les dépenses ne pouvant être classées dans les deux autres catégories. Ce type d'affectation ne peut exercer qu'une influence économique relativement peu importante (sauf, le cas échéant, en temps de guerre) : les industries productrices d'effets d'habillement, d'aliments, d'habitations, de services etc. réalisent en effet leur chiffre d'affaires principalement dans les ventes non militaires. Les dépenses de fonctionnement représentent actuellement quelque 21 à 24% du budget.

Les *dépenses de capital* couvrent l'ensemble des frais imputables à l'acquisition de matériels majeurs et de biens de construction. C'est cette catégorie qui devrait exercer les effets les plus importants sur l'industrie. Notons dès à présent que les industries impliquées sont relativement inélastiques. En effet, alors qu'une diminution de la demande pour l'une des deux premières catégories de dépenses peut assez rapidement être compensée en dirigeant les ressources libérées vers le secteur civil, la demande d'acquisition de matériels militaires s'avère beaucoup plus rigide. Le transfert des ressources y est très difficile, et les marchés de remplacement civils sont rares ; ils n'existent d'ailleurs quasiment pas au niveau de l'Union européenne. Les chaînes de production pour le montage d'avions de combat, les chantiers navals, les usines de fabrication de chars, de munitions et de pièces de rechange spécifiques peuvent, suite à une fluctuation de la demande, se trouver encombrés d'une capacité de production sous-employée. Il en va de même pour les équipes de chercheurs, d'ingénieurs et de scientifiques qui ne peuvent que difficilement se tourner, à court terme, vers les projets civils. Dans ces cas, la tendance est souvent au maintien d'une capacité de production sous-employée, voire à son utilisation inefficace, en attendant qu'elle puisse retrouver plus tard un plein emploi hypothétique. Comme tous les pays connaissent une situation analogue, il en résulte, au plan européen, des doubles emplois néfastes pour l'économie.

De par le poids conjugué de l'évolution à la hausse des dépenses de personnel et de la baisse du budget global de la défense, les dépenses de capital fluctuent depuis quatre ans beaucoup trop vers le bas : elles sont même devenues inférieures à 10% en 2012 et en 2013 !

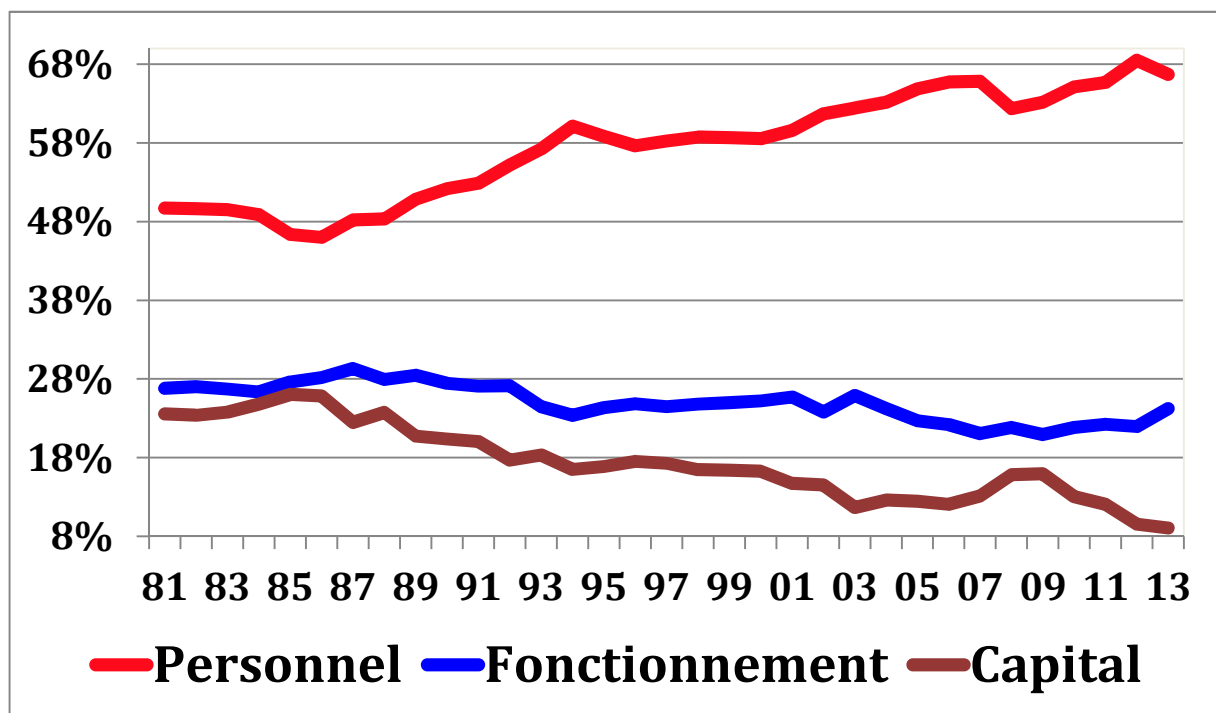
En Belgique, cette catégorie, à laquelle appartient le renouvellement des équipements militaires et les systèmes d'arme est traditionnellement considérée comme un "volant budgétaire", ou dernier poste à "solder" dans le budget de la défense, après que l'on ait déterminé les frais de personnel et de fonctionnement et après les économies imposées par les contrôles ("conclaves") budgétaires. Dans ce contexte, les politiques considèrent la Défense comme un département disposant d'une marge de manœuvre non négligeable, puisque les dépenses en capital, comme je l'ai souligné plus haut, sont nettement moins inélastiques que les deux autres catégories. Il est en effet plus facile de supprimer ou de reporter les achats de matériel.

Les dépenses en capital se trouvent aujourd'hui au-dessous d'un seuil critique. En effet, la Défense se trouve depuis de longues années confrontée à un déficit capacitaire non négligeable. Les crédits disponibles aux dépenses en capital ne suffisent toutefois pas, loin s'en faut. Outre le remplacement des avions de combat F-16 *Fighting Falcon*, d'autres acquisitions s'imposent

pourtant afin de remplacer des équipements devenus obsolètes ou pour acquérir de nouveaux matériels afin d'équiper les unités et le personnel de façon adéquate pour l'exécution de leur mission et assurer leur sécurité, généralement technologiquement avancés, adaptés aux nouvelles missions, et ce dans les quatre composantes de l'armée.

La Figure 1 montre clairement l'évolution des trois catégories de dépenses du budget du MD, et notamment les valeurs inférieures à 50% des dépenses du personnel dans les années quatre-vingt.

**Figure 1. Ventilation du budget du MD**



### 3. Comparaison verticale de l'effort de défense

L'effort de défense d'un pays peut être évalué "verticalement" ou "horizontalement". Dans le premier cas, il s'agit de rendre possible l'analyse de l'évolution des dépenses de défense dans le temps, pour un pays donné, et dans le second cas de permettre des comparaisons entre différents pays portant sur des résultats d'une même année.

#### 3.1. Méthodologie des comparaisons dans le temps

Quels que soient les concepts de base ou les angles d'approche choisis, il se pose toujours un problème crucial dès qu'il s'agit de comparer des agrégats correspondant à différentes périodes. En effet, s'il s'agit par exemple de comparer des dépenses militaires, aucune grandeur exprimée en valeur ne permettra d'établir l'évolution de l'effort quantitatif de défense proprement dit, puisqu'elle renferme à la fois une composante "quantité" et une composante "prix" :  $V = PQ$ .

Les séries statistiques des dépenses de défense "à prix courants", à savoir lorsque l'on tient compte chaque année des prix de l'année considérée et des quantités de cette même année, ne correspondent donc en fait à aucune signification conceptuelle et opérationnelle objective. En effet,

toute évolution d'un agrégat dans le temps peut trouver son origine dans la variation d'une des variables ou des deux à la fois.

Les variations de l'effort de défense sont donc loin d'être uniquement imputables à des modifications quantitatives du service presté : l'évolution des prix y joue également un rôle important. Une augmentation du budget de la défense, par exemple, n'implique pas nécessairement une croissance de l'effort de défense, ni du "pouvoir d'achat" de ce budget.

La technique utilisée pour éviter cet écueil est bien connue : on recourt depuis longtemps à des agrégats exprimés à prix constants, calculés à l'aide d'indices de prix. On fait alors entrer en ligne de compte les prix des biens et des services correspondant à une année de référence déterminée : l'unité monétaire dans laquelle ces prix sont exprimés représente donc le même pouvoir d'achat que celui qui prévalait dans l'année de référence.

Toutefois, puisque les prix relatifs de l'année de référence deviennent de moins en moins pertinents au fil du temps, il apparaît, au fil des années, une distorsion de la mesure de la croissance ; elle est d'autant plus grande que l'année comparée est éloignée de l'année de référence. C'est la raison pour laquelle une nouvelle année de base plus récente était redéfinie tous les cinq ans.

Mais lorsque les prix relatifs se modifient rapidement, la procédure d'adaptation quinquennale de l'année de base est insuffisante afin de mesurer les évolutions récentes de l'agrégat étudié. L'UE a donc décidé de passer à une mise à jour annuelle de l'année de base, en mesurant l'évolution de l'agrégat en "*mesure de volume en chaîne*".

*"En recourant à des indices chaînés, la croissance en volume entre deux périodes consécutives,  $t$  et  $t+1$ , est calculée en se référant aux prix et aux poids de l'année  $t$ . Par exemple, la croissance des dépenses de défense entre l'année 1 et l'année 2 est obtenue en comparant les dépenses de défense de l'année 2 exprimés aux prix de l'année 1 aux dépenses de défense de l'année 1. La croissance entre les années 2 et 3 est obtenue en comparant les dépenses de défense de l'année 3 exprimés aux prix de l'année 2 aux dépenses de défense de l'année 2, etc. Les évolutions entre les périodes consécutives sont liées entre elles (donc cumulées) pour obtenir un indice chaîné. Quand l'indice chaîné d'un agrégat est appliqué au montant d'une année de référence, par exemple 2004, on obtient une mesure de l'évolution en volume en "euros chaînés" (année de référence 2004)<sup>8</sup>."*

L'introduction des indices chaînés a ainsi amélioré la précision de la mesure de l'évolution d'un agrégat économique et a conduit à une amélioration drastique des comparaisons internationales.

En procédant de la sorte, l'objectif fixé est censé être atteint puisque l'évolution de l'agrégat dans le temps ne reflète plus que l'influence de la composante "quantité". On peut ainsi mesurer l'évolution de l'effort réel de défense consenti si les pays présentent leurs dépenses de défense à prix constants.

Il serait toutefois prétentieux d'affirmer que ces chiffres soient vraiment représentatifs de l'effort militaire d'un pays. En effet, il n'existe pas d'indices de prix *spécifiques* pour les biens et les services militaires. Il est alors généralement fait appel à l'indice des prix du produit intérieur brut ou, éventuellement, à celui des prix à la consommation ou à un autre indice composite.

Cette méthode ne peut toutefois satisfaire les besoins des analystes puisqu'en principe, les prix militaires ne suivent pas les tendances affichées par les autres prix. En fait, seules les dépenses

---

<sup>8</sup> *Mesures en chaîne du volume*, Communication de la Banque nationale de Belgique, [www.nbb.be/DOC/DQ/E/METHOD/B\\_overhE05.pdf](http://www.nbb.be/DOC/DQ/E/METHOD/B_overhE05.pdf).

de personnel peuvent être "déflatées" de façon satisfaisante par les indices précités. La spécialisation opérationnelle élevée ainsi que les technologies les plus sophistiquées incorporées dans les biens de capital pour la défense sont en effet de nature à réduire de façon importante l'efficacité des déflateurs classiques. Ceux-ci deviennent encore plus arbitraires de par le fait que les forces armées ne produisent aucun output tangible et mettent en œuvre des équipements sans contrepartie civile.

Une autre difficulté vient encore s'ajouter à ce qui précède : les évolutions dans le temps ne se limitent pas à des modifications de quantités ou de prix des produits. Beaucoup de biens et de services sont également sujets à des modifications qualitatives agissant sur leurs caractéristiques physiques. Des biens typiquement militaires comme des systèmes d'arme majeurs sont en principe davantage soumis à cette évolution technologique que les produits civils. Des recherches au Royaume-Uni ont fait état d'une augmentation des prix d'acquisition d'équipements majeurs de quelque 2 à 3% par an à prix constants<sup>9</sup> !

### **3.2. Évolution dans le temps du budget du Ministère de la Défense**

La Figure 2 permet de comparer respectivement l'évolution du PIB et du budget du MD sur toute la période considérée ; la Figure 3, quant à elle, nous donne le taux de croissance annuel moyen des mêmes agrégats.

Si nous examinons l'évolution du budget du MD de 1995 à 2013 à *prix courants*, nous constatons une hausse de 6,86%, soit une augmentation annuelle de 0,38% en moyenne.

Les chiffres correspondants, mais cette fois *en euros chaînés*<sup>10</sup> de 2011, donnent une baisse de 19,06%, soit une diminution annuelle (et donc une perte de pouvoir d'achat) de 1,12% en moyenne.

En guise de comparaison pour la période allant de 1995 à 2012<sup>11</sup>, le PIB à *prix courants* a augmenté de 80,78%, soit une augmentation annuelle de 4,75% en moyenne, alors que le PIB *en euros chaînés*<sup>2</sup> de 2011 a augmenté de 34,34%, soit une augmentation annuelle (et donc un gain de pouvoir d'achat) de 2,02% en moyenne.

---

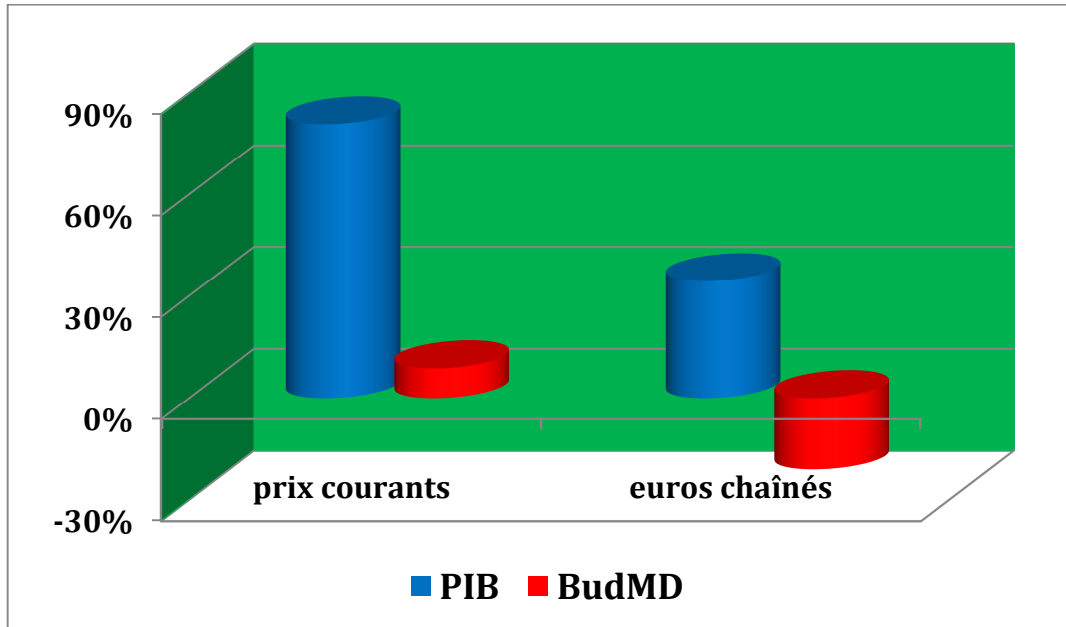
<sup>9</sup> Malcolm Chalmers, *Capability Cost Trends: Implications for the Defence Review*. RUSI Future Defence Review, Working Paper Number 5, London, January 2010, p. 2.

<sup>10</sup> Calculés selon la technique des euros chaînés du PIB.

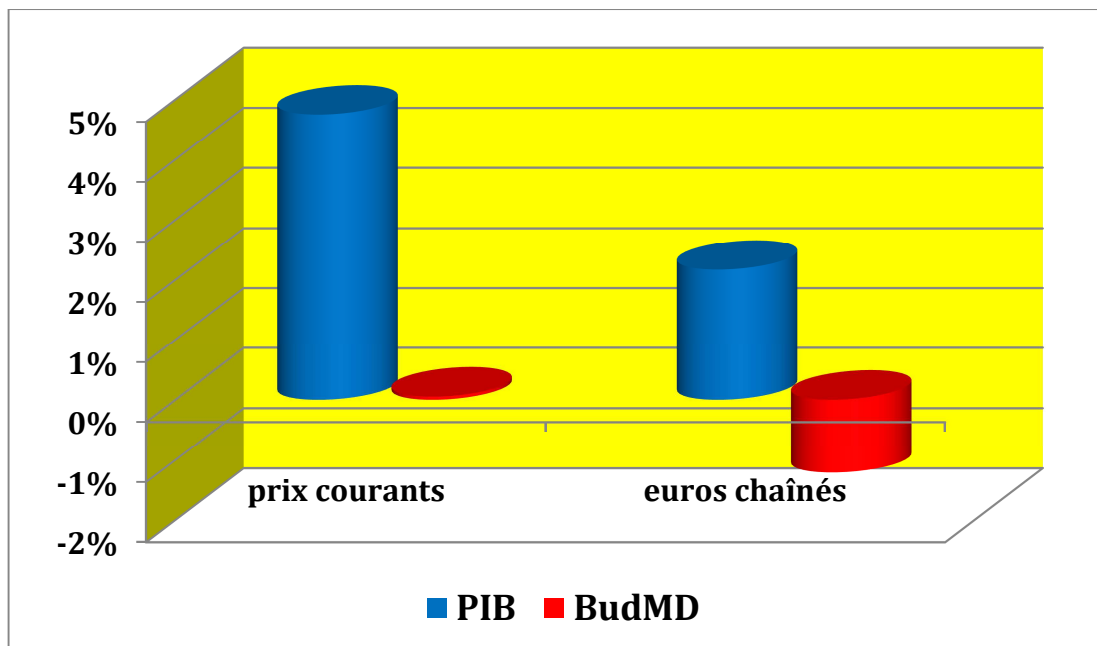
<sup>11</sup> Les chiffres de 2013 ne sont pas encore disponibles.



**Figure 2. Évolution comparée du PIB et du budget du MD**  
*(taux de croissance sur la période 1995-2013)*



**Figure 3. Évolution comparée du PIB et du budget du MD**  
*(taux de croissance annuels)*



## 4. Comparaisons horizontales des efforts de défense

### 4.1. Choix du critère de comparaison

Le problème de l'incidence des prix étant résolu par le recours à des agrégats uniquement exprimés à *prix constants* et en *euros chaînés*, nous pouvons essayer de procéder à des comparaisons internationales valables.

Il y a toutefois eu relativement peu de tentatives pour établir un cadre international sérieux de comparaison des dépenses de défense, sauf pour ce qui concerne les nations dont les structures et les agrégats économiques présentent de fortes similitudes.

Comme je l'avais souligné plus haut, ceci est le cas pour les pays membres de l'OTAN ; nous pouvons donc y effectuer valablement des comparaisons internationales en nous basant sur le concept des dépenses de défense.

Nombreux sont les analystes à recourir principalement à trois critères, à savoir :

- les dépenses de défense à prix constants exprimées par tête d'habitant ;
- les taux de croissance annuels des dépenses de défense à prix constants ;
- les dépenses de défense exprimées en pourcentage du PIB.

Dans la présente analyse, je ne tiendrai pas compte des deux premiers critères, qui se révèlent par trop biaisés.

En effet, tout agrégat exprimé "par tête d'habitant" souffre des inconvénients d'une moyenne statistique : il gomme les extrêmes et donne la fausse impression qu'il existe quelque part un citoyen "moyen" qui finance "en moyenne" les dépenses militaires.

Quant aux taux de croissance annuels, s'ils permettent d'examiner et de comparer l'évolution annuelle, voire périodique, de l'effort de défense, il se limite R&D à ces seuls taux de croissance. La valeur absolue de l'effort de défense, à savoir son niveau de départ, ne s'y trouve absolument pas représenté. Ils peuvent donner l'impression, lors d'une ou plusieurs années déterminées, que tel ou tel pays se présente comme une puissance militaire parce que le taux de croissance annuel de ses dépenses militaires est élevé, alors qu'il n'en est absolument rien s'il s'agit de pays ne présentant auparavant qu'un effort de défense limité et qui commence à rattraper le retard.

La façon idéale de tenir compte de l'évolution de l'effort de défense est donc le deuxième critère, à savoir les dépenses de défense exprimées en pourcentage du PIB.

Il constitue le critère de comparaison internationale par excellence, puisqu'il compare sans distorsion un aspect du fardeau économique de l'effort de défense des différents pays membres de l'Alliance ; il ne recourt qu'à des nombres sans dimension.

Pour les besoins d'une comparaison objective et opérationnelle, il est ainsi possible de procéder à des classements afin de faire apparaître plus clairement la performance relative de chaque pays. Le Tableau 4 nous en donne un exemple.

**Tableau 4. Dépenses de défense par rapport au PIB (en %), en 2014<sup>12</sup>**

<b>US</b>	<b>4,40</b>	<b>SI</b>	<b>1,08</b>
<b>GR</b>	<b>2,15</b>	<b>CZ</b>	<b>1,07</b>
<b>GB</b>	<b>2,14</b>	<b>CA</b>	<b>1,06</b>
<b>EE</b>	<b>2,01</b>	<b>SK</b>	<b>1,03</b>
<b>PL</b>	<b>1,93</b>	<b>BE</b>	<b>1,03</b>
<b>FR</b>	<b>1,83</b>	<b>LV</b>	<b>0,89</b>
<b>TR</b>	<b>1,72</b>	<b>HR</b>	<b>0,85</b>
<b>PT</b>	<b>1,54</b>	<b>HU</b>	<b>0,85</b>
<b>NO</b>	<b>1,40</b>	<b>ES</b>	<b>0,85</b>
<b>DK</b>	<b>1,39</b>	<b>LI</b>	<b>0,84</b>
<b>BG</b>	<b>1,33</b>	<b>LU</b>	<b>0,46</b>
<b>NL</b>	<b>1,31</b>		
<b>DE</b>	<b>1,29</b>		
<b>RO</b>	<b>1,28</b>	<b>OTAN Europe</b>	<b>1,55</b>
<b>AL</b>	<b>1,14</b>	<b>Total OTAN</b>	<b>2,87</b>
<b>IT</b>	<b>1,13</b>		

Source : OTAN, Mémorandum statistique semestriel

Pour ce qui est de la Belgique, notons que ce rapport était au début des années quatre-vingt de 3,3%, ce qui la mettait même au-dessus de la moyenne des membres européens de l'OTAN. Ce pourcentage n'était toutefois plus que de 1,05% en 2012. Si tous les pays ont certes réduit leur effort financier de défense, il convient de souligner que la moyenne européenne est encore de 1,58%.

L'analyse dans le temps des statistiques des dépenses de défense par rapport au PIB permet de faire quelques constatations intéressantes. Outre le fait que certains pays ont vu leur position relative se modifier de façon plus ou moins importante suite à des décisions de politique intérieure, étrangère ou de défense, le pays qui consacre la part la plus importante de sa capacité économique nationale à la défense n'a pas toujours été les États-Unis, comme on pourrait le croire ! En effet, il faut savoir qu'au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les USA ont été dépassés à plusieurs reprises par la Grèce ou par la Turquie<sup>13</sup> ! Ces deux pays ont en effet ajouté à leur réflexe de "solidarité atlantique", celui d'une méfiance politique réciproque et se sont donc également organisés militairement en considérant leur voisin comme un risque de sécurité potentiel ...

<sup>12</sup> Estimations.

<sup>13</sup> En guise d'exemples, en 1996 et en 2001, les USA n'étaient que troisièmes dans le classement, les ratios de la Grèce, de la Turquie et des États-Unis étant respectivement de 4,49%, 4,14% et 3,47% en 1996, et de 4,56%, 4,96% et 3,09% en 2001 !

Notons également que l'effort de la Belgique, en particulier, a fortement évolué depuis la fin de la guerre froide. Le rapport dépenses de défense / PIB était, au début des années quatre-vingt, de 3,3%, ce qui la mettait même au-dessus de la moyenne des membres européens de l'OTAN. Le tableau 4 indique clairement que la réduction des dépenses de défense a été plus importante en Belgique que dans les autres pays européens.

#### **4.2. Les inconvénients des taux de change**

Si l'on ne recourt pas à un critère sans dimension, comme le rapport des dépenses de défense exprimées en pourcentage du PIB, mais à des comparaisons en valeurs absolues, il faut se baser sur des unités monétaires communes, et il faut donc nécessairement passer par l'utilisation des taux de change. L'établissement de comparaisons entre pays ne peut toutefois que conduire à des erreurs graves d'appréciation suite aux erreurs induites par les taux de change.

Les problèmes qu'implique la détermination de données valables en une monnaie de référence (généralement le dollar américain, puisque celui-ci constitue toujours la monnaie d'échange international par excellence) résultent de l'imprécision inhérente aux taux qui ne reflètent que la valeur "officielle" d'une monnaie par rapport à une autre, basée sur les seuls échanges internationaux de biens, de services et de capitaux. Or, pour la plupart des pays, les exportations et les importations ne représentent qu'une toute petite partie de l'output ou des dépenses totales. Seules les monnaies d'un nombre très restreint de pays ont un caractère véritablement international. Pour les autres, les taux de change officiels ne donnent qu'une image très imparfaite de ce qu'ils pourraient être si tous les biens et services entraient en ligne de compte.

Mais même dans le cas des puissances économiques, les fluctuations de cours de change ne représentent en rien l'évolution des économies nationales respectives !

En effet, les prix des biens et des services ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux présentent une évolution souvent très différente de celle des taux de change, qui ne reflètent jamais les pouvoirs d'achat internes des différentes monnaies. Même s'il est clair que les autorités ne peuvent maîtriser entièrement l'évolution des parités monétaires, il n'en est pas moins vrai que leurs décisions de base (par exemple le choix d'un régime de taux de change fixe ou flexible) peuvent influencer de façon importante les fluctuations externes de la valeur des unités monétaires.

Ces taux de change sont donc généralement loin de refléter les pouvoirs d'achat nationaux des différentes monnaies. D'énormes différences peuvent ainsi être constatées entre pays. C'est ainsi que, si nous établissons par exemple le taux de croissance des dépenses de défense d'un pays exprimés en USD, nous obtenons des valeurs spectaculairement différents de celles que aurions sur base de l'évolution de ces mêmes dépenses de défense exprimées en monnaie nationale ! Les performances des pays membres de l'OTAN se présentent ainsi de façon tout à fait différente : le recours à une monnaie de référence est donc de nature à induire des erreurs importantes, non seulement dans l'évaluation, mais également dans l'affectation des budgets militaires<sup>14</sup>.

Ces erreurs manifestes constituent un handicap, non seulement pour les statistiques officielles ou pour les analystes, mais également - et surtout - pour les décideurs lorsqu'il s'agit par

---

<sup>14</sup> C'est ainsi que, prenant pour exemple les statistiques des dépenses de défense pour l'ensemble de la période 2002-2012, seuls sept pays membres de l'OTAN (République tchèque, Hongrie, Italie, Roumanie, République slovaque, Slovénie et Turquie) ne présentent pas de taux de croissance moyens positifs à prix courants. Si nous recourons toutefois aux statistiques des dépenses de défense toujours à prix courants, mais exprimées en USD, TOUS les pays présentent des taux de croissance moyens positifs et même largement positifs !

exemple d'arriver à un accord sur une répartition objective des charges financières (*burden sharing*) au sein de l'Alliance.

Notons enfin que nombre d'autres facteurs sont encore de nature à entamer la validité des taux de change utilisés, comme les effets du protectionnisme, les mouvements spéculatifs de capitaux, les déséquilibres des balances de paiements, la confiance du public dans les monnaies, les variations des taux d'intérêt, etc.

### **4.3. L'effort de défense exprimé en Parités de Pouvoir d'Achat**

Quoi qu'il en soit, tous les inconvénients précités et les différences de niveaux de prix pourraient être éliminés par le recours à la technique des *Parités de pouvoir d'achat (PPA)*. Semblables aux indices de prix, ces PPA relient entre eux les niveaux de prix internationaux qui montrent combien d'unités monétaires il faut dans un pays pour y acheter la même quantité de biens et de services que permet d'acquérir une unité monétaire dans un autre pays. Elles permettent donc de tenir compte de la différence de prix d'un pays à l'autre : en effet, un pays dont les dépenses de défense par habitant représentent le double de celles d'un autre pays ne fournit en réalité pas un effort supérieur si ses prix sont eux R&D deux fois plus élevés. Les PPA sont donc des taux de conversion monétaire qui éliminent les différences de niveaux de prix existant entre les pays ; les écarts relevés entre les pays reflètent alors uniquement les différences de volume de biens et services échangés.

Si aujourd'hui, les PPA existent pour presque tous les pays, il convient de souligner que la qualité des données statistiques les sous-tendant est loin d'être assurée dans un nombre non négligeable d'entre eux. Les séries disponibles ne sont en outre pas homogènes. Elles sont néanmoins disponibles pour les pays membres de l'OTAN, ce qui pourrait donc nous permettre d'y éliminer les inconvénients des taux de change. En tout état de cause, soulignons que les erreurs survenant à cause de l'utilisation des PPA sont largement inférieures à celles provenant d'un recours aux taux de change!

Notons toutefois que les prix relatifs varient non seulement d'un pays à l'autre, mais également en fonction de la nature des biens et des services consommés, et donc de la façon dont les budgets ou les revenus sont utilisés. Il existe donc potentiellement une famille entière de parités de pouvoir d'achat spécifiques. Or, les PPA disponibles actuellement sont trop "macro-économiques" : elles sont en effet évaluées sur base de la méthode de l'affectation des revenus du PIB, dans laquelle les prix de TOUS les biens et de TOUS les services sont représentés. Il subsiste donc un problème de choix du "panier" de biens et de services permettant de fournir une base de comparaison scientifiquement parfaite pour les dépenses de défense ; il faudrait en fait pouvoir disposer de PPA spécifiques à la Défense.

Même si leur absence est à déplorer du point de vue académique, il est clair toutefois que l'utilisation de PPA généraux est de loin garante de résultats plus fiables que le recours aux taux de change dans les comparaisons internationales.

La nécessité d'exprimer des dépenses de défense en PPA n'existe pas uniquement dans le chef de statisticiens ou d'économistes férus d'analyses de toutes sortes. Elle correspond également à un impératif ; en effet, si nous acceptons pour axiome la nécessité de gérer efficacement les ressources, par définition rares, de l'OTAN il faut absolument disposer d'un outil de comparaison fiable. Une PPA ne constitue pas un but en soi, mais une variable instrumentale indispensable, qu'il convient de combiner judicieusement à d'autres, dans le but d'établir des comparaisons objectives et opérationnelles, permettant par exemple de déterminer de façon politiquement satisfaisante le fameux problème du "*burden sharing*" (partage des charges).

C'est ainsi que l'on peut comparer de façon valable et en valeurs absolues, les dépenses de défense des pays membres de l'Alliance atlantique et d'en établir un classement (Tableau 5).

**Tableau 5. Dépenses de défense OTAN en PPA à prix courants en 2013<sup>15</sup>**  
(en millions d'USD)

1	US	772.781		15	PT	4.127
2	GB	53.977		16	DK	3.421
3	DE	45.738		17	CZ	3.045
4	FR	44.840		18	HU	2.101
5	TR	36.473		19	BG	1.580
6	IT	22.440		20	SK	1.507
7	PL	17.157		21	HR	1.160
8	CA	15.752		22	SI	755
9	ES	14.133		23	EE	720
10	NL	9.589		24	LI	655
11	GR	5.599		25	LV	612
12	NO	4.751		26	AL	317
13	RO	4.738		27	LU	230
14	BE	4.670				

## 5. Le budget du Ministère de la Défense face aux autres dépenses publiques

Il est également intéressant de voir comment les autres dépenses de l'État ont évolué au cours de la même période. Il serait fastidieux, voire impossible, de relever et de regrouper toutes les dépenses similaires des différents ministères, tenant compte d'une part du nombre de gouvernements en Belgique et donc du nombre d'administrations, et d'autre part des changements d'attributions ministérielles et de répartition fluctuante des compétences entre les différents niveaux de pouvoir.

Afin de pallier cette difficulté, l'ICN<sup>16</sup> publie des statistiques correspondant à un regroupement fonctionnel qui présente les tâches accomplies par les administrations publiques selon leur finalité sociale (administration générale, défense, enseignement,...).

Les dépenses correspondantes regroupent donc les dépenses des autorités publiques par "fonction", *quel que soit le budget ministériel auquel elles émargent*. L'avantage de cette classification est qu'elle est constante dans le temps. Ces statistiques sont donc les plus pertinentes

<sup>15</sup> Estimations.

<sup>16</sup> Institut des Comptes Nationaux.

pour comparer, par exemple, l'évolution de la "Fonction Défense" à celle des autres catégories fonctionnelles.

Les dix catégories fonctionnelles sont les suivantes : Services généraux des administrations publiques, Défense, Ordre et sécurité publics, Affaires et services économiques, Protection de l'environnement, Affaires et services de logement et de développement collectif, Affaires et services de santé, Affaires et services relevant des loisirs, de la culture et des cultes, Enseignement, Protection sociale.

Notons que dans la fonction "Défense", nous retrouvons la Défense (militaire), la Défense civile, l'aide militaire à l'étranger, la recherche appliquée et le développement expérimental concernant la défense, ainsi que les affaires de défense nationale n.c.a.

### **5.1. L'importance relative de la Défense**

Le Tableau 6 et la Figure 4 nous montrent qu'en 2012, la défense occupait l'antépénultième position, devant seulement la Protection de l'environnement et les Logements et équipements collectifs.

### **5.2. Les taux de croissance des dépenses publiques par fonction**

Les conclusions des Tableaux 5 et 6 sont encore davantage explicites :

- À prix courants, les dépenses fonctionnelles totales des administrations publiques ont augmenté, de 1995 à 2012, de 90,94%. La Fonction Défense a augmenté de 18,32%. Seules les dépenses des services généraux ont connu une croissance moins rapide : 13,84% (Tableau 2 et Figure 2).
- En euros chaînés, les conclusions sont encore plus contraignantes pour la Fonction Défense ; celle-ci a vu son pouvoir d'achat diminuer de 12,07%, alors que pour l'ensemble des dépenses fonctionnelles des administrations publiques, il y a eu une croissance de 41,89% (Tableau 3 et Figure 3).

En fait, en euros chaînés, toutes les dépenses fonctionnelles ont augmenté, SAUF celles des Services généraux et de la Défense ...

Relevons tout de même que les Services généraux occupent tout de même encore la deuxième place par ordre d'importance (Tableau 6), avec des dépenses correspondant à ... 831,58% de celles de la Défense.

Cela interpelle donc encore davantage : les deux fonctions classées derrière la défense par ordre d'importance, aux neuvième et dixième places (Tableau 6), à savoir la "Protection de l'environnement" et le "Logements et équipements collectifs" ont connu une nette augmentation de leurs pouvoirs d'achat (respectivement 36,93% et 139,63%) !

En guise de conclusion, c'est la Défense qui présente plus que jamais le plus mauvais bulletin sur la période considérée ...

**Tableau 6. Classement des dépenses fonctionnelles des administrations publiques (2012)**

	<b>Fonction</b>	<b>Dépenses</b> (millions d'euros)	<b>Pourcentages</b>
1	Protection sociale (10)	76.444,90	36,96%
2	Services généraux des administrations publiques (01)	30.476,70	14,73%
3	Santé (07)	30.372,00	14,68%
4	Affaires économiques (04)	26.161,40	12,65%
5	Enseignement (09)	23.742,00	11,48%
6	Ordre et sécurité publics (03)	7.057,60	3,41%
7	Loisirs, culture et cultes (08)	4.878,20	2,36%
8	Défense (02)	3.664,90	1,77%
9	Protection de l'environnement (05)	2.509,80	1,21%
10	Logements et équipements collectifs (06)	1.544,30	0,75%
	<b>Total</b>	<b>206.851,80</b>	<b>100,00%</b>

Source : calculs effectués sur base des données statistiques de l'ICN.

**Tableau 7. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques 1995-2012 (à prix courants)**

Services généraux des administrations publiques (01)	13,84%
Défense (02)	18,32%
Ordre et sécurité publics (03)	138,31%
Affaires économiques (04)	194,67%
Protection de l'environnement (05)	84,26%
Logements et équipements collectifs (06)	222,47%
Santé (07)	138,69%
Loisirs, culture et cultes (08)	198,49%
Enseignement (09)	94,26%
Protection sociale (10)	100,08%
<b>Ensemble des administrations publiques</b>	<b>90,94%</b>

Source : calculs effectués sur base des données statistiques de l'ICN.



**Tableau 8. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques 1995-2012 (en euros chaînés de 2011)**

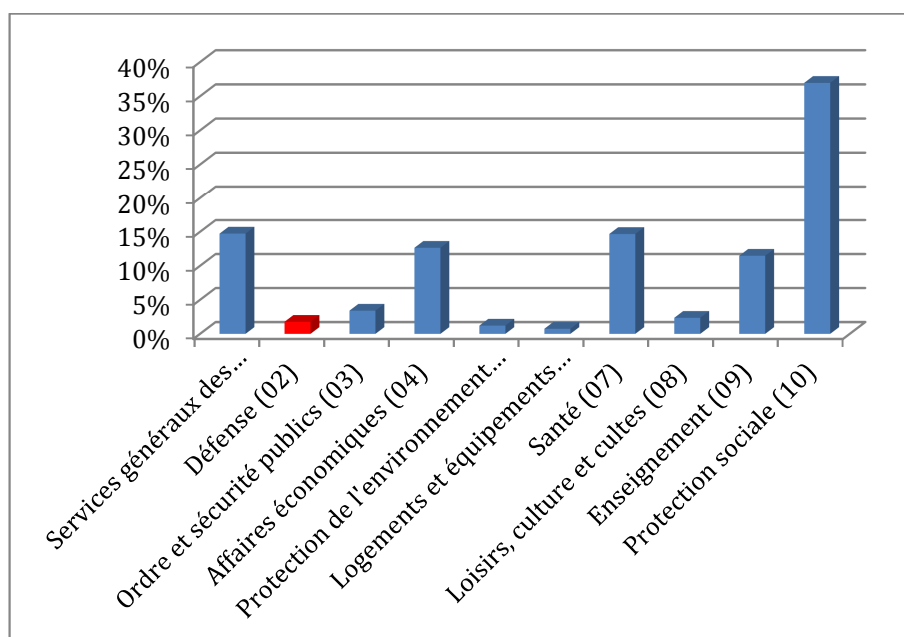
Services généraux des administrations publiques (01)	-15,40%
Défense (02)	-12,07%
Ordre et sécurité publics (03)	77,09%
Affaires économiques (04)	118,97%
Protection de l'environnement (05)	36,93%
Logements et équipements collectifs (06)	139,63%
Santé (07)	77,37%
Loisirs, culture et cultes (08)	121,81%
Enseignement (09)	44,36%
Protection sociale (10)	48,68%
<b>Ensemble des administrations publiques</b>	<b>41,89%</b>

Source : Calculs effectués sur base des données statistiques de l'ICN.

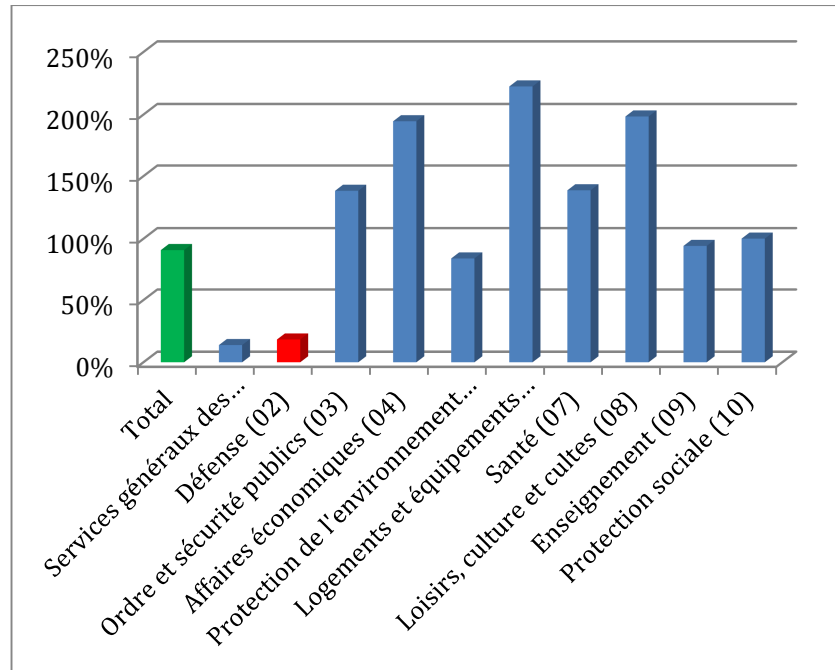
Comme le montre le Tableau 6, deux fonctions de l'État sont moins bien dotées que la Défense, à savoir la Protection de l'environnement et les Logements et équipements collectifs. Mais en termes de pouvoir d'achat, ces deux postes connaissent malgré tout une progression de, respectivement, 36,93% et 139,63% (Tableau 7).

La fonction Défense, elle, régresse de -12,07%. Une seule autre fonction connaît une diminution de ses dépenses fonctionnelles : les services généraux (-15,40%). Mais cette perte est supportée par un budget bien plus important (14,73% des dépenses publiques) que celui de la fonction Défense (1,77%) ! Les services généraux disposaient donc d'un important volant de manœuvre.

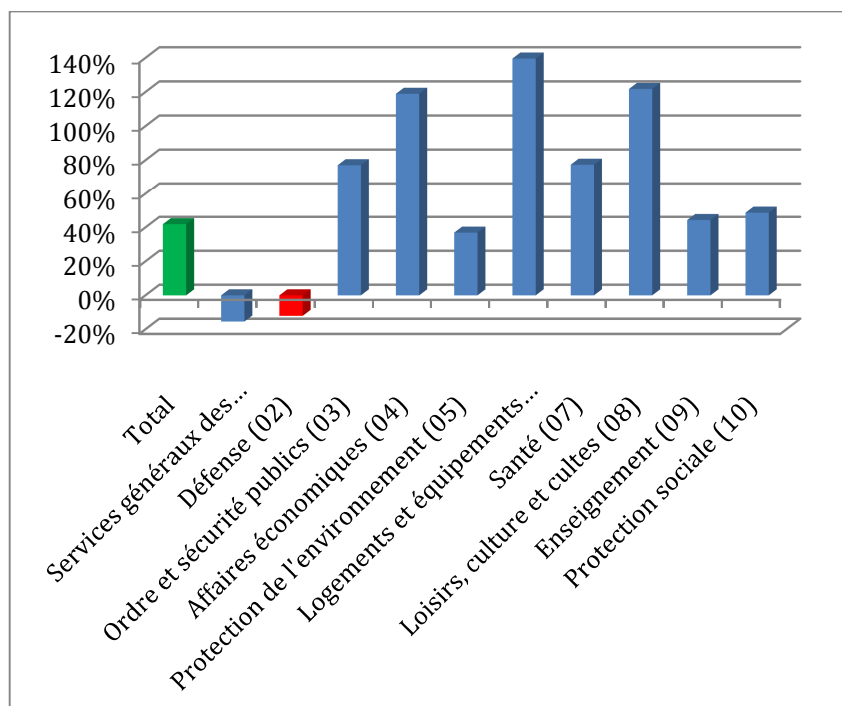
**Figure 4. Classement des dépenses fonctionnelles des administrations publiques (2012, à prix courants)**



**Figure 5. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques 1995-2012 (à prix courants)**



**Figure 6. Évolution des dépenses fonctionnelles des administrations publiques 1995-2012 (en euros chaînés de 2011)**



Les statistiques, tableaux et figures présentés ci-dessus montrent donc que c'est bien la Défense qui a dû subir le plus sévèrement la réduction de ses moyens.

## 6. Les quatre quadratures budgétaires du cercle "Défense"

Les statistiques présentées ci-dessus sont à la base de contraintes, voire des dichotomies, conduisant à de véritables quadratures budgétaires du cercle auxquelles se trouvent confrontée la Défense. Examinons-les.

### 6.1. Le pouvoir d'achat du budget de la Défense

À la menace inhérente à la Guerre Froide - paradoxalement "confortable" parce que limpide et évidente - ont succédé certes des perspectives et des opportunités nouvelles. Toutefois, comme dans beaucoup d'autres pays, la Belgique n'a pas suffisamment tenu compte de la nouvelle donne géostratégique au cours de la première moitié des années quatre-vingt-dix, alors que l'assimilation des changements stratégiques nés à la suite de la fin de la guerre froide n'était pas encore terminée. Il a fallu un certain temps pour appréhender les risques nouveaux, liés à des politiques d'oppression, à des instabilités régionales, à des conflits ethniques, à l'effondrement de l'ordre politique et au marasme économique dans lequel se trouvaient plusieurs régions du monde.

Or, le principal souci dans le monde occidental était d'encaisser au plus vite les "dividendes de la paix", à savoir les réductions de la valeur réelle du budget du MD, pour les affecter aussitôt à d'autres dépenses publiques. Cette politique était cependant par trop optimiste, parce que la diminution du poids et de l'influence des superpuissances, et surtout la disparition de l'URSS sans que la Russie prenne son relais paternaliste, a été à la base de nombreux conflits régionaux, et de l'avènement d'un terrorisme de plus en plus exacerbé.

La nouvelle *paix* instaurée à la fin de la *guerre* froide, rend ce constat amèrement paradoxal, puisque les besoins en forces de maintien de la paix n'ont jamais été R&D élevés : il y a vingt ans déjà que l'armée belge repeignait en blanc quelques-uns de ses véhicules afin de soutenir l'effort de paix en Slavonie orientale (Croatie), assumant ainsi sa part du fardeau sécuritaire international. Vingt ans plus tard, l'armée belge reste déployée sur de nombreux théâtres d'opérations.

Mais en même temps que l'avènement du nouvel environnement géopolitique, la Belgique a connu une réduction importante en termes réels de ses budgets de la défense. Comme ailleurs, la Belgique a donc transformé - et transforme encore - son appareil de Défense. Il s'agit là d'un effort s'étendant sur de longues années.

Notons qu'il en va souvent de même dans d'autres entreprises de grande taille, publiques ou privées. Les restructurations de ces entreprises y ont été rendues possibles par des recapitalisations ou par des moyens financiers supplémentaires *ad hoc*.

Pour le Département de la Défense, en transformation depuis 1999, le problème majeur consiste dans le fait qu'il n'a jamais bénéficié de quelque "recapitalisation" que ce soit, bien au contraire. Après sept années de gel du budget du MD, le gouvernement belge avait prévu son indexation pour la période 2000-2015. Cette prévision ne fut toutefois jamais réalisée.

Comme je l'ai souligné plus haut, même son pouvoir d'achat n'a pu être maintenu puisqu'il a perdu 19,06%, % sur les 18 dernières années.

Suite aux crises économiques successives, et plus particulièrement les dernières, à savoir la dernière crise conjoncturelle, la crise financière, la crise des crédits souverains et la crise bancaire, l'assainissement et un contrôle de suivi strict des finances publiques et des économies dans le budget de l'État reste indispensable. Suite aux conglaves budgétaires récurrents, les crédits alloués à la Défense sont encore réduits chaque année ; il s'agit donc bien d'une tendance lourde et la Défense

reste solidaire et est logiquement subordonnée aux choix politiques et à la fixation des priorités socio-économiques.

La plupart des autres pays ont également basé le choix de leur politique de défense en premier lieu sur leurs préoccupations budgétaire et financière. Les déficits et les substitutions budgétaires, ainsi que les crises économique et financière ont exercé une influence plus importante sur les décisions dans le domaine militaire que les préoccupations pures de sécurité. L'évolution vers l'UEM et le respect des critères et du Plan de convergence y ont également joué un rôle prépondérant.

Mais aujourd'hui, et au-delà de 2013, la nécessité de garder les finances publiques sous contrôle offre peu de marges de manœuvre pour les budgets de la défense. Sans reprise conjoncturelle importante, les gouvernements subiront encore de fortes pressions lorsqu'il s'agira de commencer à rembourser leurs emprunts de crise massifs ; les projets et les dépenses de défense seront davantage dans le collimateur, principalement dans les petits pays. À terme, cela mettra en danger la capacité défensive de l'UE, essentiellement à cause des carences en matière d'équipements.

## **6.2. L'armée belge, un fonds de pension extrêmement bien armé ?**

Les modifications de la situation géopolitique ont donc conduit à un rétrécissement du département belge de la Défense, dont les manifestations les plus drastiques en sont la suspension du service militaire et le rapatriement des Forces belges en Allemagne.

Nous avons vu plus haut que le pourcentage des dépenses du personnel de la défense dépasse maintenant les 67%.

Même si la Belgique ne se trouve pas en première position, il convient de souligner que seules l'Italie, l'Estonie et l'Albanie font encore "mieux" ! Les dépenses de personnel des Pays-Bas sont inférieures de 32% à celles de notre pays, et celles des États-Unis même de 45%.

Cela peut paraître étonnant, puisque les effectifs sont passés de plus de 90.000 au début des années quatre-vingt-dix à 32.000 aujourd'hui.

Il faut en trouver les raisons dans la nature même des transformations au sein de la Défense. En effet, le passage à une armée de métier coûte cher : le traitement d'un soldat de métier est nettement plus élevé que la solde d'un appelé qui n'effectue qu'un service militaire de quelques mois.

L'introduction de l'armée de métier, et plus particulièrement la disparition de la jeunesse représentée par les miliciens, a provoqué un déséquilibre interne du budget du personnel de la Défense, puisque la moyenne d'âge du personnel militaire dépasse actuellement les 40 ans, ce qui est considéré comme bien trop élevé pour assurer l'opérationnalité des unités d'intervention. Cette pyramide des âges malsaine a nécessité des interventions ciblées afin, d'une part, d'encourager les militaires plus âgés à quitter l'armée, et d'autre part à susciter des vocations afin d'engager de jeunes volontaires.

Dans les deux cas, cela a obéré les budgets de la Défense : d'une part, outre les coûts directs, il a fallu supporter leurs incidences sur le coût social élevé des mesures de dégageant du personnel excédentaire, ainsi que celui des primes octroyées aux jeunes candidats entrant à l'armée.

En outre, dans le cadre du rattrapage du retard dans les traitements des militaires par rapport aux autres fonctionnaires, il y a eu une importante revalorisation de leurs traitements. De plus, tenant compte des nombreuses nouvelles missions à répétition, les primes existantes ont été revalorisées et de nouvelles ont été introduites.

Enfin, relevons non sans malice qu'un commentateur dit avisé, après avoir tout de même loué la Belgique pour sa campagne libyenne, s'est même laissé aller jusqu'à déclarer que l'armée belge était "... *an unusually well-armed pension fund*"<sup>17</sup> !

Même si Kilbane, l'auteur de la publication, appelle ce commentateur un plaisantin, il critique ainsi clairement le fait que le pays dépense beaucoup trop pour le personnel de la Défense.

### **6.3. Les acquisitions d'équipements**

Le déséquilibre précité a eu comme corollaire la diminution en valeur absolue et en valeur relative des dépenses en capital, puisque le budget des acquisitions de matériels est plus élastique, ce dont les décideurs politiques ne manquent de profiter. Il est donc naturel – sans que cela soit logique – que les économies imposées à la défense aient été réalisées principalement au détriment du capital, qui a donc toujours joué le rôle d'un volant budgétaire.

La quadrature du cercle né du déséquilibre au détriment des acquisitions de matériels militaires majeurs modernes m'inquiète bien davantage. En effet, dépenser moins de 10 % du budget pour les acquisitions d'équipements met en danger soit la qualité, soit la quantité de matériels pouvant être achetés, ce qui réduit la marge de manœuvre du gouvernement pour décider la participation d'unités belges aux missions humanitaires, de protection des populations civiles, de maintien ou de restauration de la paix.

Du point de vue de l'économiste de défense que je suis, l'idéal pour un petit pays serait un pourcentage de 17 à 20 % de dépenses de capital par rapport au budget global de la Défense<sup>18</sup>, voire davantage pendant 3 à 4 ans afin de combler le retard accumulé au cours des deux dernières décennies. En effet, l'armée belge a rapidement été confrontée à l'existence d'une inadéquation importante entre les besoins nés des nouvelles missions et les équipements et matériels disponibles. La pénurie des moyens budgétaires avait déjà conduit au cours des années quatre-vingt à retarder de façon importante les acquisitions d'équipements importants.

Il convient encore de souligner une contrainte supplémentaire. Les prix de la défense tendent à augmenter davantage encore que les coûts moyens de l'économie, principalement en raison de la technologie incorporée dans les équipements mais également à cause des séries de production trop réduites. Le secteur de la défense n'en est que plus vulnérable aux restrictions budgétaires.

Et enfin, il ne faut pas se préoccuper uniquement des pourcentages des dépenses de capital, ce qui ne représente en fin de compte qu'un aspect quantitatif pouvant être considéré comme trivial par d'aucuns. En effet, toute Défense crédible au sein de l'OTAN et de l'UE implique également au plan qualitatif, un effort réel en budgets d'acquisition. Cela vaut également, toutes proportions

---

<sup>17</sup> Benoît Gomis, communication personnelle, citée dans *Mark J. Kilbane, NATO and the Decline of European Military Power, Paper prepared for the American Political Science Association/International Studies Association, International Security and Arms Control/International Security Studies Section (ISAC-ISSS) Conference, October 4-6 Washington, DC, 2013.*

<sup>18</sup> En régime normal et en vitesse de croisière, 17 % devraient être la norme.

gardées, pour la Belgique, qui est, soulignons-le, le treizième pays de l'OTAN sur vingt-huit, tenant compte de sa population !

Rappelons Gomis qui avait appelé l'armée belge un fonds de pension extrêmement bien armé (Cf. 6.2.) : son but était également de clouer au pilori l'insuffisance patente des dépenses d'acquisition de matériels militaires.

#### **6.4. Le déficit de la solidarité internationale**

Les trois quadratures précitées permettent déjà de tirer une conclusion essentielle : il ne peut plus être question aujourd'hui d'organiser et de mettre en œuvre la défense de façon purement nationale ! Cela vaut pour tous les pays, grands comme petits. Même les grandes puissances mondiales rencontrent des limites à leur capacité de projeter leurs forces armées dans un conflit d'une certaine durée.

Cela est valable, à plus forte raison pour l'UE, comme nous l'avons constaté dans les interventions récentes en Libye, au Mali et en Centrafrique. Dans ces deux derniers cas, la France a dû compter sur la solidarité - jugée insuffisante d'ailleurs<sup>19</sup> - de plusieurs pays membres de l'UE.

Mais l'UE ne constitue pas une panacée, loin de là, puisque l'Europe a pris depuis longtemps l'habitude de se rendre dépendante des États-Unis, et elle n'a jamais pu mettre ses moyens militaires au diapason de ses responsabilités et de ses ambitions internationales.

En effet, dans l'UE, le pouvoir d'achat des dépenses de défense globales a chuté de façon importante (quelque 10% !) depuis 2006. Cette réduction atteignit même 3% entre 2011 et 2012<sup>20</sup> !

Par ailleurs, au plan des comparaisons internationales, le critère implacable des dépenses de défense de l'UE par rapport au PIB montre que ce rapport est passé de 1,78% en 2006 à 1,50% en 2012<sup>21</sup>, alors que les États-Unis consacrent entre 4,7 et 5% de son PIB à la défense<sup>22</sup>

L'écart est encore plus sensible au plan des dépenses de R&T, où les États-Unis dépensent cinq fois plus que l'Europe ...

Si l'on veut un jour voir se réaliser l'ambition internationale de faire jouer un rôle important à l'Union Européenne, il faut mettre en place une véritable PSDC<sup>23</sup> et une défense efficace et efficace en fait partie intégrante et importante.

Dans l'opération *Unified Protector*, conduite par l'OTAN, l'Alliance atlantique et des pays partenaires ont imposé en Libye une zone d'exclusion aérienne, et assuré la protection des populations et des zones civiles confrontées à des attaques ou à des menaces d'attaque par le régime du Colonel Kadhafi. Même si cette opération s'est conclue avec succès le 31 octobre 2011, il ne faut pas passer sous silence les nombreuses lacunes étalées par les pays de l'Union.

Même dans leur politique d'intervention prudente, les États-Unis y ont apporté aux Français et aux Britanniques, les renseignements, certaines munitions dites intelligentes comme les missiles

---

<sup>19</sup> Alors que les pays membres de l'UE ont appuyé unanimement, sinon dans leur toute grande majorité ces opérations, peu y ont véritablement participé. Même leurs apports financiers se sont révélés par trop modestes.

<sup>20</sup> Agence Européenne de Défense - European Defence Agency, Defence Data 2012, Brussels, 2013, p. 4.

<sup>21</sup> Agence Européenne de Défense - European Defence Agency, Defence Data 2012, Brussels, 2013, p.9.

<sup>22</sup> Source : OTAN, Mémoire statistique semestriel.

<sup>23</sup> Politique de Sécurité et de Défense Commune.

antiradars, le ravitaillement en vol, les satellites, le ciblage, les UAV de surveillance ou armés, les missiles de croisière et la cyber-défense.

En Belgique, dans un premier temps, les nécessaires mesures d'économies ont été prises sans compromettre la participation à des opérations à l'étranger aujourd'hui, je l'ai déjà souligné. Le pays a toutefois dû réduire drastiquement le nombre de ses troupes en mission à l'étranger (de quelque 1.000 à 1.100 à la fin de la première décennie de ce siècle à environ 650 à 800 aujourd'hui)<sup>24</sup>.

La participation du budget du MD à l'assainissement des finances publiques a toutefois donné lieu à des politiques monistes, puisque les gouvernements ne se sont pas concertés afin de trouver des complémentarités, voire des substitutions, et ont décidé des réformes de leurs défenses nationales indépendamment de ce qui se passe ailleurs, aboutissant ainsi à des réductions parfois fort déséquilibrées. Il n'y a donc pas de restructuration véritablement européenne de la défense puisque les mesures ont été prises au coup par coup, avec peu ou pas de coordination avec les partenaires de l'UE ou de l'OTAN.

Un rapport du Parlement européen sur l'impact des crises sur la défense européenne permet d'avoir une idée de l'éparpillement des réactions dans l'UE<sup>25</sup>.

Si on additionne toutes ces coupes budgétaires de restriction purement nationales dans tous les pays membres, ces mesures non coordonnées sont également à la base de la perte nette des capacités de défense en Europe.

Ajoutons-y encore la baisse inquiétante des investissements militaires de R&T ; il s'agit là du secteur le plus touché par l'impact des crises. On observe en effet le décrochage progressif des budgets de défense consacrés à la R&T. Alors que le Conseil européen avait endossé un objectif d'investissement dans la R&T de 2% en 2008, la moyenne n'est que de 1,2% actuellement. En outre, seuls 12% des efforts de R&T sont menés en coopération !

Or, l'UE est la première zone économique mondiale, avec une population de l'ordre de 502,5 millions et un PIB de 16,07 milliards d'USD PPA, alors que les chiffres correspondants des États-Unis sont de 316 millions et de 15,6 milliards d'USD PPA.

Théoriquement, le potentiel existe donc en Europe. Mais malgré cela, les États-membres de l'UE dépensent collectivement quelque 200 milliards par an pour la défense, soit à peine un tiers du budget militaire américain. Ajoutons-y encore la baisse inquiétante des investissements militaires de R&T ; il s'agit d'ailleurs là du secteur le plus touché par l'impact des crises. Ajoutons encore que les dépenses de défense nationales en Europe souffrent collectivement de nombreux doubles emplois.

La raison de cet handicap européen est claire : l'UE n'est pas une union politique, les États-Unis d'Europe n'existent pas puisque l'on trouve dans l'Union 28 gouvernements, 28 ministres des affaires étrangères et 28 ministres chargés de la sécurité et de la Défense ...

---

<sup>24</sup> Les missions les plus importantes et les plus médiatisées sont ou ont été ISAF (Afghanistan), ODYSSEY DAWN et UNIFIED PROTECTOR (Libye), UNIFIL (Liban), MONUSCO (RDC), ATALANTA (mission anti-piraterie), SERVAL (Mali) et SANGARIS (République centrafricaine).

<sup>25</sup> C. MÖLLING and S-C BRUNE, *The impact of the financial crisis on European Defence, Annex*, Directorate-general for external policies of the Union, Directorate B, Policy department, European Parliament, PE 433.830, Brussels, April 2011, p.1.

Il faudra trouver le moyen politique de réaliser sur le terrain les moyens prévus par le Traité de Lisbonne, à savoir la *Mutualisation et le Partage (Pooling and Sharing)* comparable au concept de *Défense intelligente (Smart Défense)* à l'OTAN, devenues des nécessités évidentes.

Même si, à l'initiative du ministre De Crem, les ministres de la Défense de l'UE, réunis à Gand en septembre 2010, ont lancé une initiative majeure de mutualisation et de partage capacitaire, les résultats sont trop peu nombreux, voire décevants.

Ajoutons encore qu'une politique européenne commune de défense repose inévitablement sur une répartition juste et équitable des charges entre les différents pays membres. Or, les dépenses de défense des pays européens membres de l'OTAN, exprimés en pourcentage du PIB, varient plus que du simple au quintuple. Cette seule constatation suffit à souligner l'énormité de la tâche !

Il faut toutefois clairement que l'UE se ressaisisse face à l'élément contraignant pour les ambitions de la défense européenne: en février 2013, le président Obama a en effet souligné avec conviction que son pays allait se désengager partiellement du continent européen au profit de l'Asie et du Moyen-Orient. Il est donc plus que jamais évident que l'époque où l'Europe pouvait resquiller à loisir aux dépens des États-Unis arrive à sa fin.

Enfin, les ambitions de l'UE en matière de Défense, pour modestes qu'elles soient, se heurtent en outre au veto de la Grande-Bretagne, qui fait ici également, voire surtout, preuve de son attachement à la souveraineté nationale et de son euroscepticisme : son atavisme atlantique lui fait visiblement préférer des rapprochements avec les USA, sous forme de *joint ventures* notamment.

## **7. Conclusion**

Les constats réalisés au sein des quadratures du cercle budgétaire, nous amènent à nous poser la question de savoir s'il est possible de résoudre les problèmes apparemment insolubles.

### ***Peut-on maintenir le pouvoir d'achat du budget du MD ?***

Tenant compte des crises récentes et du contexte économique, géopolitique et sociétal actuel, il n'est pas crédible d'espérer que le budget de la Défense puisse compter sur une quelconque croissance dans les années à venir ?

Après le gel des budgets du MD des années '90, la Défense a vu son pouvoir d'achat se réduire de quelque 326 millions d'euros, somme qui représente 12% du budget actuel de la Défense, et supérieure de 36% au budget d'acquisition de matériels actuel !

En 1999, le gouvernement Verhofstadt I, ainsi que tous les gouvernements suivants, avaient laissé entendre que le budget du MD serait dorénavant indexé, et que son pouvoir d'achat serait donc maintenu. Il n'en a rien été.

Or, je l'ai montré plus haut (*cf.* paragraphe 5), les statistiques présentées ci-dessus montrent que c'est bien la Défense qui a pâti le plus des mesures d'économies et qui a davantage participé à la lutte contre la crise que les autres départements. Il convient également de tenir compte que pour une organisation comme la Défense, il existe une masse critique, un minimum incompressible afin de maintenir ses capacités sur le terrain. Avec 800 à 1.000 militaires déployés en permanence, l'armée belge commence à faire de la corde raide.

Je suis convaincu, même tenant compte des contraintes socio-économiques, qu'il convient maintenant non pas d'augmenter le budget du MD, mais d'en assurer le pouvoir d'achat, à savoir procéder à son indexation.



### *Que faire pour améliorer la structure interne du budget du MD ?*

Outre les mesures déjà prises précédemment (Paragraphe 2), de nouvelles mesures viennent d'être prises par le gouvernement Di Rupo. Elles vont dans le bon sens.

Des dispositions légales et de technique administrative régissant le statut des militaires seront introduites le 1<sup>er</sup> janvier 2014 dans le but de simplifier la législation en matière de carrières militaires.

La mesure la plus importante semble être la création d'un nouveau statut BDL ("Beperkte Duur-Durée limitée")<sup>26</sup>. Le but en est essentiellement de "rajeunir" les Forces armées par l'introduction d'importants changements dans le statut des militaires, dont la plupart ne s'engageront plus "à vie" sous les drapeaux mais bien pour un contrat d'une durée limitée de cinq à huit ans - avec toutefois pour certains - les meilleurs - la possibilité de poursuivre leur carrière à l'armée.

### *Que faire pour rendre une plus grande priorité aux équipements ?*

Si la Belgique n'a pas atteint un plancher absolu, je constate simplement qu'elle n'est jamais autant intervenue à l'étranger, avec un matériel sophistiqué et onéreux. Sur le plan quantitatif, nous n'avons sans doute pas touché le fond, mais nous n'en sommes pas très loin. Si le pouvoir d'achat du budget de la Défense continue à chuter, le gouvernement se trouverait dans une situation dans laquelle des choix ardues sur les capacités à maintenir seraient inévitables. Il me semble donc clair que les problèmes d'acquisition d'équipements militaires nécessitent des réponses qui dépassent le cadre des États-nations.

En dépit des espoirs et des attentes de nombreux responsables à l'issue de la Guerre froide, la Défense est restée malgré elle une partie intégrante d'une stratégie internationale crédible. L'absence de capacités militaires et d'organes décisionnels adaptés a été à la base du fait qu'au cours des vingt dernières années, dans un certain nombre de situations dramatiques, l'Europe n'a pas été capable d'intervenir militairement à temps et avec efficacité.

Sans ballons d'oxygène financiers supplémentaires, il faudra trouver d'autres solutions.

Puisqu'en exécution du Traité de Lisbonne, une nouvelle impulsion à une plus grande coopération militaire en Europe est devenue possible, et compte tenu du fait que la période d'austérité peut encore durer deux décennies, des solutions structurelles s'imposent. Elles doivent visiblement être cherchées dans les effets d'échelle rendus possibles grâce aux nouvelles possibilités de Mutualisation et de Partage (*Pooling and Sharing*) à l'intérieur de l'UE.

La mutualisation au niveau Benelux, c'est bien, mais les véritables économies ne se feront que lorsque les grands pays, eux R&D, seront d'accord de jouer cette carte et d'y impliquer les petits et moyens pays. Les ministres de la Défense de ces derniers devraient se coaliser afin d'essayer d'exercer une pression sur les grands.

### *Quel avenir pour l'Europe budgétaire de la défense ?*

Aujourd'hui, nous faisons en effet le constat paradoxal d'une Europe qui désarme dans un monde qui réarme. Depuis 2001, la part des dépenses militaires de l'Europe est en effet passée de 29 % des dépenses mondiales à 20 % ! Quelle peut donc être la place d'une Europe de plus de 500 millions d'habitants si elle ne dispose pas de moyens financiers suffisants permettant de mettre en œuvre des capacités crédibles pour assurer sa sécurité ?

---

<sup>26</sup> Dépêche BELGA, 261634 DEC 13, *A partir du 1er janvier, avec le nouveau statut BDL, on ne sera plus militaire "à vie"*, 26 décembre 2013.

La Défense, éternelle parent pauvre de la construction européenne. Or, c'est dans ce secteur que se trouve la marge la plus importante afin de réaliser des avancées dans la construction européenne !

On a pu croire que l'Europe l'ait réalisé, puisque pour la première fois depuis cinq ans, la Défense a trouvé une place importante dans l'agenda du Sommet européen des dirigeants de l'UE des 19 et 20 décembre 2013.

Si l'on peut donc souligner que le simple fait de retrouver la Défense à l'agenda est déjà un véritable exploit en soi, et que d'aucuns l'aient considéré sommet de la relance de la Défense européenne, il faut malheureusement déchanter et constater que l'Europe s'est montrée nettement moins ambitieuse qu'annoncé.

Certes, le Conseil européen se dit "*déterminé à assurer la disponibilité des capacités essentielles et à combler des insuffisances critiques grâce à des projets concrets élaborés par les États membres avec l'appui de l'AED*"<sup>27</sup>.

Certes, le Conseil européen se félicite, non sans autosatisfaction, "*des modèles coopératifs existants, tels que le commandement européen du transport aérien (EATC), et encourage les États membres à étudier les moyens de reproduire le modèle de l'EATC dans d'autres domaines.*"

Certes, un certain nombre de systèmes seront développés, comme :

- les aéronefs télépilotés (RPAS<sup>28</sup>) pour 2020-2025 ;
- la capacité de ravitaillement en vol ;
- les télécommunications par satellite ;
- et le cyberspace.

Mais ces modestes coopérations à la carte ne représentent que quelques gouttes d'eau dans l'océan des besoins capacitaires !

Je reste donc sur ma faim et le problème reste donc en suspens ...

### *Que faut-il faire, que faut-il espérer ?*

Paradoxalement, on peut espérer que les crises deviennent une contrainte, voire un alibi pour inciter à davantage de prise en compte d'une véritable politique budgétaire de la Défense.

Les crises économiques, financières et budgétaires d'aujourd'hui seraient-elles donc devenues les défis de demain pour la Défense.

En tout état de cause, l'Europe se doit, plus que jamais, d'assurer une production pour la défense efficace, à un coût socialement acceptable, et ce dans un environnement social, économique et politique renouvelé. Fameuse quadrature ultime du cercle "Défense" !

Il convient cependant de devenir nettement plus proactif, comme le suggérait Guillaume 1<sup>er</sup> d'Orange-Nassau, dit le Taciturne :

*Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer.*

---

<sup>27</sup> CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013*, EUCO 217/13, CO EUR 15 CONCL 8, Bruxelles, 20 décembre 2013, p. 5.

<sup>28</sup> Remotely Piloted Aircraft Systems.

## Bibliographie

S. BISCOP and J. COELMONT, *Defence: The European Council Matters*, Security Policy Brief N° 51, Egmont Royal Institute for International Relations, Brussels, 2013.

CONSEIL EUROPÉEN, *Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013*, EUCO 217/13, CO EUR 15 CONCL 8, Bruxelles, 20 décembre 2013.

C. MÖLLING and S-C BRUNE, *The impact of the financial crisis on European Defence*, Directorate-general for external policies of the Union, Directorate B, Policy department, European Parliament, PE 433.830, Brussels, April 2011.

C. MÖLLING and S-C BRUNE, *The impact of the financial crisis on European Defence, Annex*, Directorate-general for external policies of the Union, Directorate B, Policy department, European Parliament, PE 433.830, Brussels, April 2011.

W. STRUYS, *Économie de Défense*, Cours du 2<sup>e</sup> Master en Sciences sociales et militaires, École royale militaire, 2014.

W. STRUYS, "*Defence Economies in Small and Medium-Sized Countries: Are Ares and Hermes Still Compatible?*", Editorial in *Journal of Defense Studies & Resource Management*, June 2012, 1:1.

W. STRUYS et A. DUMOULIN, "*Conflit libyen et crise de l'euro : conséquences sur l'Europe de la défense*", in *Revue Défense Nationale*, N° 750, mai 2012, Paris, pp 29-36.

---, Site de la Défense belge, <http://www.mil.be/>

---, Site de l'AED (Agence Européenne de Défense – EDA, European Defence Agency), [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)

## Présentation de l'auteur

Licencié en Sciences sociales et militaires de l'École royale militaire (ERM), Wally Struys sert dans des unités de Cavalerie et à l'Ordonnance à l'armée belge de 1966 à 1969. Répétiteur à la Chaire de Sciences économiques de l'ERM, il obtint ensuite une Licence en Sciences économiques à l'ULB en 1972 et un Doctorat en Sciences économiques à la même université en 1977, sa thèse portant sur les "Aspects économiques de la production de systèmes d'arme dans l'Europe des Neuf".

Au sein de l'ERM, il fut successivement Chargé de cours militaire, Chargé de cours civil, Professeur et enfin Professeur ordinaire; il a été plusieurs fois Président et Vice-Président du Conseil de Faculté "Sciences sociales et militaires" de l'ERM.

Il a été Professeur et Président de la Faculté des Sciences Commerciales (Institut Supérieur de Commerce) à l'Institut d'Enseignement Supérieur Lucien Cooremans (HEFF), Professeur associé à l'Université de Montpellier I et Professeur visiteur à l'École Supérieure du Commerce Extérieur de l'Académie des Sciences de Budapest (Hongrie) et à l'Université de Ljubljana (Slovénie).

Il a accédé à l'éméritat le 1<sup>er</sup> juillet 2008, mais à la demande du Conseil d'Administration de l'ERM, il continue à donner le cours d'Économie de Défense.

Wally Struys a été expert auprès de l'OTAN et de l'UE et est l'auteur de quelque 70 publications et de près de 200 conférences. Il est membre du RMES (*Réseau Multidisciplinaire d'Études Stratégiques*) et du Conseil Éditorial du *Journal of Defense Studies & Resource Management*.



Un des objectifs du Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance (CRAIG) est de favoriser les débats relatifs à l'action publique, et notamment les échanges entre chercheurs - au sens large -, décideurs politiques, économiques, sociaux et administratifs. Dans ce cadre, le CRAIG s'attache notamment à mettre en ligne, via son site ou ses activités sur les réseaux sociaux, des informations (rapports, études et autres publications) et documents de débat relatifs aux politiques publiques, y compris les politiques de défense qu'aborde la présente publication.

Les publications du CRAIG n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne peuvent être considérées comme exprimant une position du CRAIG, sauf en cas de mention explicite.

CRAIG, Avenue de la Dame 40, 5100 Namur-Jambes, Belgique, <http://www.centre-craig.org>

*Les Cahiers du CRAIG* - ISSN 2295-6085

