

FICHE D'ACTUALITÉ #8



11 juillet 2024

Les dépenses de défense des Alliés : une mise en perspective

Résumé

- Depuis 2014, les pays européens dépensent et investissent plus pour leur défense.
- Cette hausse des dépenses de défense s'inscrit dans un double mouvement de retour de la menace (notamment russe) et de la pression faites par les administrations américaines sur le nécessaire niveau d'engagement des alliés.
- Ces efforts significatifs traduisent autant un rattrapage qu'une modernisation des outils de défense.

En février 2024, Jens Stoltenberg se félicitait de la hausse sans précédent des dépenses de défense faites par les Alliés de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ; plus de 600 milliards de dollars supplémentaires ont été investis depuis 2014, avec une augmentation de 11% sur la seule année 2023¹. Désormais, 18 membres sur 32 dépensent 2% de leur produit intérieur brut (PIB) dans la défense, quand seuls 3 respectaient cet engagement il y a dix ans.

Contexte – La fin des « dividendes de la paix »

La période ouverte avec la fin de la guerre froide a entraîné une réduction nette des budgets de défense dans les pays européens, en même temps que les nouveaux défis sécuritaires conduisaient à une transformation profonde des modèles de force. Cette érosion s'est accélérée à la fin des années 2000, sous l'effet de la crise économique majeure de 2007-2008. « En un demi-siècle, les crédits de la Défense sont passés en Europe de 3 %-4 % à un peu plus de 1 % du PIB, soit une réduction sans équivalent historique »². Partout en Europe, cela s'est accompagné d'une diminution des effectifs (avec une interrogation sur la nécessité de la conscription), une limitation du nombre d'équipements majeurs et/ou un allongement des programmes d'armement, conduisant à de profondes réorganisations structurelles, matérielles et organisationnelles. L'expression d'« armées bonzaï » souligne ce bouleversement qui a vu l'évolution rapide d'armées de masse vers des modèles expéditionnaires tournés plutôt vers la gestion de crise et possédant toujours une grande variété de capacités, mais chacune en petite quantité. Certains pays font le choix de ne maintenir que des capacités échantillonnaires quand d'autres acceptent des choix radicaux : les Pays-Bas sacrifient leur composante blindée, par exemple³.

Cette baisse durant plusieurs décennies contraste fortement avec les tendances observées ailleurs dans le monde au cours de la même période. A l'heure du retour de la compétition stratégique, depuis l'an 2000, les dépenses de défense de la Russie ont bondi de 227 % et celles de la Chine, de 566 % (contre +22 % pour l'Europe Otan et le Canada)⁴. Et les Etats-Unis n'ont pas réduit leur ambition,

nonobstant une période, sous Obama, où l'on envisage de diminuer le budget pharaonique de la défense.

En juin 2011, lors de sa tournée d'adieu à Bruxelles, et pendant que l'Otan mène les opérations au-dessus de la Libye, le secrétaire à la Défense, Robert Gates, avertit sèchement les Alliés européens : l'avenir de l'Organisation est « sombre, voire lugubre » si les nations européennes n'investissent pas plus d'argent et de volonté politique pour leur propre défense. Le contribuable américain, affirme-t-il, ne supporte pas les « passagers clandestins » qui se retranchent derrière la puissance des Etats-Unis⁵. Les constats sont tranchés : les Etats-Unis pèsent alors à hauteur de 75% de la totalité des dépenses de l'Otan (contre 60% en 1990) et disposent de plus de 50% des capacités dans 17 domaines critiques (transport stratégique, drones, ravitaillement en vol etc.) La critique fait mouche ; bien que les budgets continuent à souffrir des suites de la crise économique de 2008, certaines mesures sont mises en place, favorisant un meilleur partage du fardeau.

Il faut cependant attendre 2014 pour observer un réel tournant. L'annexion de la Crimée et la guerre dans le Donbass provoquent un véritable choc. Le sommet de Newport, en septembre de la même année, propose ainsi de mettre fin à deux décennies de coupes radicales dans les outils et les dépenses de défense.

Analyse – Un engagement financier de plus en plus conséquent

La question du partage du fardeau au sein de l'Otan a toujours été source de tensions entre les deux rives transatlantiques. Déjà pendant la guerre froide, et notamment pendant la période où les Américains s'impliquent de plus en plus au Vietnam, ils réclament de leurs Alliés plus de troupes, plus de moyens, plus d'investissements pour tenir leur place en Europe. Pourtant, en moyenne, les pays consacrent 3,6% du PIB mondial à leur défense avant 1990⁶. Même aux Etats-Unis, l'évolution est intéressante en ce qu'on observe – à l'exception de pics relativement limités dans le temps – une tendance générale à la diminution. Dans les années 1960, la part de la défense s'ajuste autour de 8 à 9%, décline jusqu'à atteindre 5% dans les années 1970, reprend sous la présidence Reagan avec 6% avant de tomber à 3% dans les années 1990. Y compris sous la présidence de George W. Bush, la recrudescence reste limitée avec un maximum de 4,8% en 2009/2010⁷.

Il est vrai que le décrochage entre les Alliés européens et les Etats-Unis ne cesse de s'accroître. Lors du sommet de Washington de 1999, cette question empoisonne les débats alors même que l'Alliance sort de l'opération au-dessus du Kosovo – dont le retour d'expérience met en lumière certaines défaillances critiques. Les Etats-Unis constatent que les Européens ont rapidement lâché du lest, et mettent en avant le lien entre le maintien des moyens capacitaires et les investissements, sans être véritablement entendus.

Néanmoins, en 2006, les ministres de la défense s'accordent sur un mètre-étalon : dépenser 2% du PIB national pour la défense. Non sans que cela n'occasionne des critiques sur le choix de ce critère : utile pour comparer les efforts relatifs au sein d'une même coalition, il n'est pas suffisamment défini pour souligner la qualité de la contribution apportée⁸. Il n'apporte pas de réponse non plus au type de capacités ou d'équipements nécessaires. Il pénalise les pays dont le PIB croît trop rapidement, à l'instar de la Norvège ou de l'Allemagne, et doit aussi être lu suivant la parité de pouvoir d'achat qui pèse aussi lourd sur ce qu'il est possible d'acquérir en investissant le même montant. Enfin, le chiffre évalue la contribution économique de chaque pays et les efforts faits, mais il ne se corrèle pas avec l'apport réel aux opérations, aux missions, et à l'efficacité globale de l'Otan.

Au sommet de Newport (Pays de Galles) en 2014, les Alliés s’alignent pourtant sur ce critère inclus dans l’engagement en matière d’investissements de défense (Defence Investment Pledge). Les Alliés promettent de porter individuellement leur budget de la défense à 2% de leur PIB d’ici à 2024. En outre, les Alliés acceptent de consacrer au moins 20% de ces sommes pour l’acquisition de nouveaux équipements majeurs, et pour financer la recherche et le développement dans ces domaines. Cet engagement, non contraignant, juxtapose donc deux priorités : garantir un seuil de dépenses et assurer la modernisation de l’Alliance.

À partir de 2015 se manifeste une lente inversion de tendance. La baisse tendancielle des dépenses de défense, qui s’inscrivait à contrecourant des tendances internationales, s’arrête. Loin de compenser une décennie perdue (2008-2018), cette dynamique naît du triple constat de l’inadaptation des outils de défense à une conjonction inédite de menaces (retour de la compétition stratégique, terrorisme etc.), de risques et d’incertitudes (posture des Etats-Unis). Mais elle cache aussi des disparités entre les États européens et interroge les risques de marginalisation capacitaire et opérationnelle de certains d’entre eux⁹. D’autant que l’élection de Donald Trump en 2016 accentue la pression. Les fougades du président américain soulignent les manques de certains Alliés accusés de ne pas faire suffisamment.

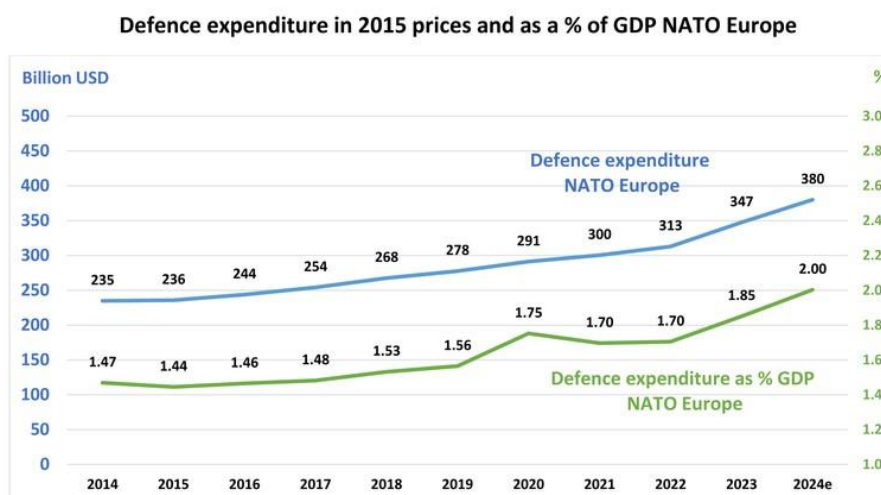


Figure 1 – Les dépenses de défense des pays européens, rapportées à leur PIB global¹⁰

Dans les faits, les Alliés maintiennent un effort constant ; malgré la pandémie de la Covid-19, qui appelle d’autres priorités, la majorité des pays européens (et le Canada) gardent des trajectoires en hausse. En 2022, 7 pays dépassent la barre des 2% du PIB, ils sont 10 en 2023 et 18 en 2024. Quant à la part des 20% d’investissements dans les équipements majeurs, le saut est encore plus net : de 7 pays en 2015, on passe à 30 en 2024.

Les efforts sont parfois spectaculaires : entre 2011 et 2020, le budget de la Lituanie augmente de 157%, celui de la Lettonie de 127%, celui de la Turquie de 54%. Chez les partenaires, entre 2015 et 2024, la Suède voit son budget croître de 167%¹¹. Les grandes puissances militaires européennes ne sont pas non plus en reste : France, Espagne, Italie et surtout Royaume-Uni poursuivent le renforcement de leur défense. À la différence de ce qui avait été fait en 2008, les Etats ne reportent pas leurs dépenses militaires vers d’autres domaines et gardent un cap.

Une analyse de la part de la défense dans le PIB fait apparaître plus nettement cette tendance mais cache toutefois de fortes disparités. Pour 2024, Stoltenberg annonce que les Alliés européens pèsent 380 Md\$: parmi ceux-ci, les budgets du Royaume-Uni (75,3 Md\$), la France (55,1 Md\$), l’Allemagne

(76,9 Md\$) représentent 48 % des dépenses de défense des Etats européens de l'OTAN. Cette part diminue légèrement, les autres États européens amorçant un lent rattrapage (en 2017, la part des trois principaux pays hors Turquie représentait 62% des dépenses des pays européens de l'OTAN)¹². Les pays de l'ancien bloc de l'Est ont en effet fortement investi : par exemple, en 2014, les dépenses de défense de la Hongrie ne représentaient que 0,9% de son PIB contre 1,6% en 2020 et 2% en 2024 !

Si la part totale de ces Etats dans la défense européenne reste très modeste (autour de 7%), elle traduit la prise en compte d'une double exigence : la réalité géopolitique souvent liée à la proximité géographique des menaces et un effort de rattrapage et de modernisation. C'est très clair quand il s'agit du cas polonais, devenu en l'espace de trois ans un mastodonte, avec près de 4% de son PIB dans les dépenses de défense (et 213% de hausse en dix ans).

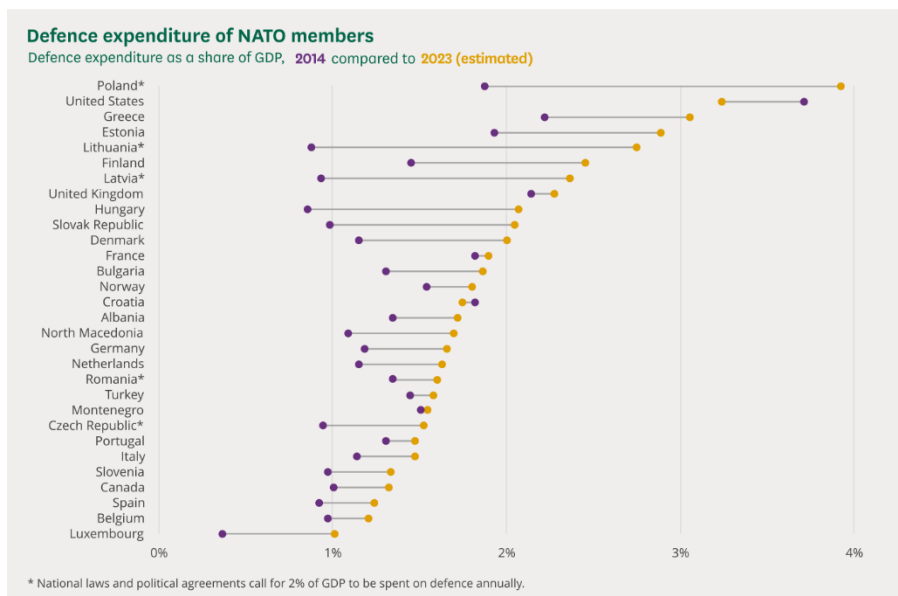


Figure 2 – Comparaison entre les dépenses de défense des Alliés entre 2014 et 2024¹³

Perspectives – Cash, Combat, Coopération

L'augmentation continue des budgets démontre la prise de conscience partagée des Alliés autant vis-à-vis de leur environnement qu'au risque de retrouver, après les élections de novembre 2024, une présidence américaine moins engagée en Europe. Depuis 2016 et de façon répétée, le Secrétaire général n'a eu de cesse de souligner les progrès, les avancées et le travail fait par les capitales européennes. Nonobstant, les déclarations faites par le candidat républicain – qui ne sont pas sans rappeler celles qu'ils avaient eues à ce même stade de sa campagne de 2016 – dénoncent encore et toujours des Européens trop frileux et ne payant pas assez pour l'Otan.

D'où à Vilnius l'an passé, l'idée de définir un nouvel engagement en matière de dépenses de défense, en qualifiant les 2% non plus d'objectif mais de seuil minimal, susceptible d'être relevé. Pour certains pays, il conviendrait d'abord de pousser la réflexion sur la façon de dépenser cet argent, sur la part investie dans de nouveaux équipements, sur la nécessité de stimuler durablement les industries de défense et reconstituer des stocks largement ponctionnés par l'aide donnée à l'Ukraine. L'Otan doit ainsi mieux coordonner les investissements capacitaires et favoriser les bases industrielles et technologiques de défense (BITD) en lien avec d'une part les plans régionaux de défense, et d'autre part, les besoins exigés par l'Ukraine¹⁴.

Une autre piste tient dans la façon d'institutionnaliser, sous un parapluie otanien, le soutien à l'Ukraine. Ce projet viserait à prévenir les effets de bord de l'aide notamment américaine, dont les paquets votés par le Congrès ont connu quelques ralentissements de la fin 2023 au printemps 2024.

En réalité, le sommet de Washington se veut plus qu'un anniversaire des 75 ans de l'Alliance. Il souhaite pérenniser les fondements qui permettent à l'Otan d'exister, en faisant du critère d'investissement dans la défense un de ses piliers, par lequel découle les modalités pratiques d'une Otan de combat, dotée des meilleurs équipements.

Pour aller plus loin

- Kristine Berzina, Martin Quencez, Michal Baranowski, Adam Hsakou, *Four Challenges for NATO After the Washington Summit*, GMF, juin 2024. <https://www.gmfus.org/news/four-challenges-nato-after-washington-summit>
- Cour des Comptes, *La participation de la France à l'Otan : une contribution croissant*, juillet 2023. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230925-S2023-0770-Contribution-croissante-France-OTAN.pdf>
- Arnaud Mozgawa, « Otan, pour un partage plus juste du fardeau : enjeux et propositions pour une Alliance forte et solidaire », *Revue Défense Nationale*, Hors-série 3, 2022, pp. 153-167.

¹ L'Otan a forgé une définition propre des dépenses de défense qui inclut les fonds destinés aux forces armées, à leur entretien (y compris les pensions), leur équipement et les opérations et les missions (voir Otan, *Dépenses de défense et règle OTAN des 2 %*, https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm consulté le 3 juillet 2024)

² Étienne de Durand, « Europe : d'une démilitarisation l'autre », *Politique étrangère*, vol. n°1, 2014, pp. 103-116.

³ Christian Mölling, « Europe without defence », *SWP Comments* 38, Novembre 2011 (https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2011C38_mlg_ks.pdf consulté le 1^{er} juillet 2024)

⁴ Cf SIPRI *Military Expenditure Database*, en ligne (<https://www.sipri.org/databases/milex>)

⁵ « Talking Truth to NATO », *New York Times*, 11 juin 2011.

⁶ Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Saida Khamidova, *Military spending in the post-pandemic era*, Fonds Monétaire international, été 2021
[https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/military-spending-in-the-post-pandemic-era-clements-gupta-khamidova.htm#:~:text=Trends%20in%20military%20spending,19\)%20\(Chart%201\)](https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2021/06/military-spending-in-the-post-pandemic-era-clements-gupta-khamidova.htm#:~:text=Trends%20in%20military%20spending,19)%20(Chart%201)).

⁷ Michael E. O'Hanlon, *Defense Budgets and American Power*, Brookings, 3 décembre 2010 (<https://www.brookings.edu/articles/defense-budgets-and-american-power/> consulté le 4 juillet 2024)

⁸ Cet indicateur comprend aussi les pensions (et donc la façon dont cela pèse sur les budgets nationaux).

⁹ Ces propos se retrouvent dans *l'Actualisation stratégique* de 2021, qui soulevait la question du risque de décrochage capacitaire et stratégique européen.

¹⁰ Otan, « Secretary General welcomes unprecedented rise in NATO defence spending », 15 février 2024 (https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_222664.htm consulté le 3 juillet 2024)

¹¹ Antoine Vermauw, « Emmanuel Macron en Suède : quels rapports bilatéraux franco-suédois ? », Institut EGA, 22/01/2024 (<https://www.institut-ega.org/l/emmanuel-macron-en-suede-quels-rapports-bilateraux-franco-suedois/> consulté le 2 juillet 2024)

¹² D'après Otan, *Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2024)*, en dollars et prix constant de 2015 (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-fr.pdf consulté le 2 juillet 2024)

¹³ D'après la House of Commons, *UK defence spending*, Research Briefing, 3 mai 2024 (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8175/> consulté 2 juillet 2024)

¹⁴ Interview de l'ambassadrice US Julianne Smith, *National Defense Magazine*, 3 juin 2024 (<https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2024/6/3/just-in-nato-preparing-strategic-technological-financial-announcements-for-july-summit>)