

LA POLITIQUE DE DEFENSE FRANÇAISE : EFFORT FINANCIER ET CHOIX BUDGETAIRES

Martial Foucault¹

L'approche d'échéances électorales est en général un moment privilégié de la vie politique française pour mettre en perspective les choix passés et les orientations futures. En matière de défense, le débat présidentiel puis législatif doit permettre de mieux cerner les choix de politiques publiques et des grandes orientations politiques à moyen et long terme. La place de la défense nationale mérite un éclairage attentif et minutieux pour au moins trois raisons. La première tient à la place prépondérante du budget de la défense dans le budget de l'Etat français depuis l'après-guerre. La seconde tient à une transformation des menaces et des moyens militaires pour y répondre. Enfin la troisième raison nécessite d'intégrer le début de l'europanisation des politiques de défense.

L'ensemble des mutations et transformations de la politique française de défense s'accompagnent d'une réforme budgétaire, la LOLF, dont l'influence majeure consiste désormais à raisonner en termes d'objectifs et non plus de moyens. Cet article propose donc un tour d'horizon des évolutions budgétaires de défense et leur inscription dans une perspective à moyen terme.

¹ Professeur à l'Université de Montréal et chercheur associé au European University Institute (RSCAS) et au Centre d'Economie de la Sorbonne (UMR CNRS 8174).
Université de Montréal, Département de Science Politique, martial.foucault@umontreal.ca



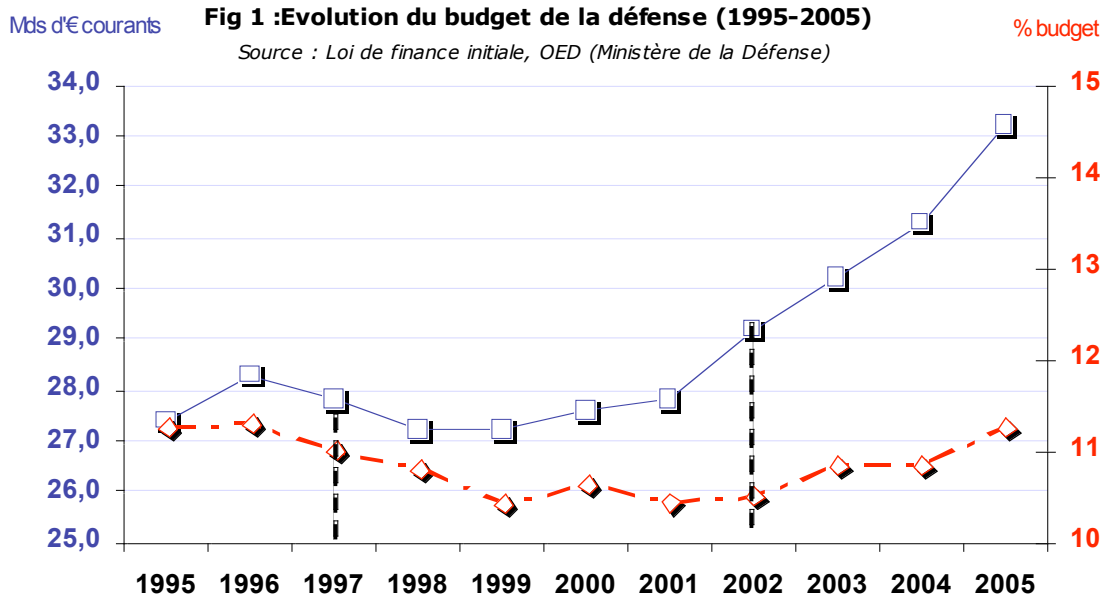
Avant d'aller plus loin, il convient de préciser en quelques chiffres le poids du Ministère de la Défense. En 2006, la mission « Défense » représente 35,38 milliards d'euros de crédits de paiements dans le budget général. Organisé en programmes depuis la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), le budget de la défense se répartit comme suit :

- 20,33 milliards d'euros pour le programme « Préparation et emploi des forces »,
- 10,6 milliards d'euros pour le programme « Equipement des forces »
- 2,3 milliards d'euros pour le programme « Soutien de la politique de défense »,
- 1,64 milliards d'euros pour le programme « Environnement et prospective de la politique de défense ».

Malgré les changements apportés à sa présentation, le budget de la défense continue de respecter la répartition de l'ancienne nomenclature entre titre III (fonctionnement) et titre V (équipement) : environ 45 % pour le titre III et 55% pour l'équipement.

Stabilité puis accélération de l'effort budgétaire de défense

En règle générale, l'effort budgétaire de défense d'un Etat se mesure à l'aide de différents indicateurs : niveau absolu, part du budget défense dans le budget de l'Etat, part du budget défense dans les richesses produites (PIB). Observons à l'aide de ces mesures la place de la défense en France depuis 1995. En l'espace de 10 ans, la France a connu trois cycles législatifs (gouvernements A. Juppé, L. Jospin et J.P. Raffarin), deux lois de programmation militaire et une réforme budgétaire importante (la mise en œuvre en 2001 de la LOLF) ayant influencé la définition des objectifs de défense. La figure ci-dessous offre un aperçu éclairant de la juxtaposition de l'effort budgétaire de défense et du cycle électoral. A chacune des mandatures législatives correspond la mise en œuvre d'une loi de programmation militaire dont le taux d'exécution sera discuté plus loin.



Il est frappant d'observer que dans un contexte de contrainte budgétaire restrictive (en raison de l'application plus ou moins souple par la France du pacte de stabilité et de croissance) l'effort budgétaire nominal a connu deux périodes distinctes : à la stabilité voire la décroissance de l'effort de défense sous le gouvernement Jospin succède une période de réinvestissement dans la politique de défense sous le gouvernement Raffarin. Peut-on en tirer la conclusion que les choix budgétaires de défense sont étroitement corrélés à la nature partisane du gouvernement en place ? Jusqu'à présent, très peu de recherches² en ce sens n'ont été conduites en France. En revanche, en Grèce ou aux Etats-Unis³, il est démontré que l'arrivée d'un gouvernement de droite exerce une influence positive sur le niveau du budget de défense. Toutefois, dans le cas français, la reprise de l'effort militaire s'est inscrit dans un cadre budgétaire peu expansif car la part du budget du Ministère de la défense (hors pensions) reste maintenue à un seuil proche des 11% du budget total. Remarquons que ce ratio n'a que faiblement varié à tel point le niveau actuel correspond peu ou prou à la part de l'effort de défense engagé par le gouvernement Juppé en 1995. Au moment où le Président Jacques Chirac annonce son départ de la vie politique, il est intéressant de noter que le chef des Armées, réputé sensible aux questions de défense et fervent praticien du « domaine réservé », n'aura que maintenu l'effort budgétaire de défense à 11% du budget pour les plus pessimistes ou empêché une plus forte érosion des moyens des Armées pour les plus optimistes. Cette mise en perspective historique soulève un paradoxe saisissant :

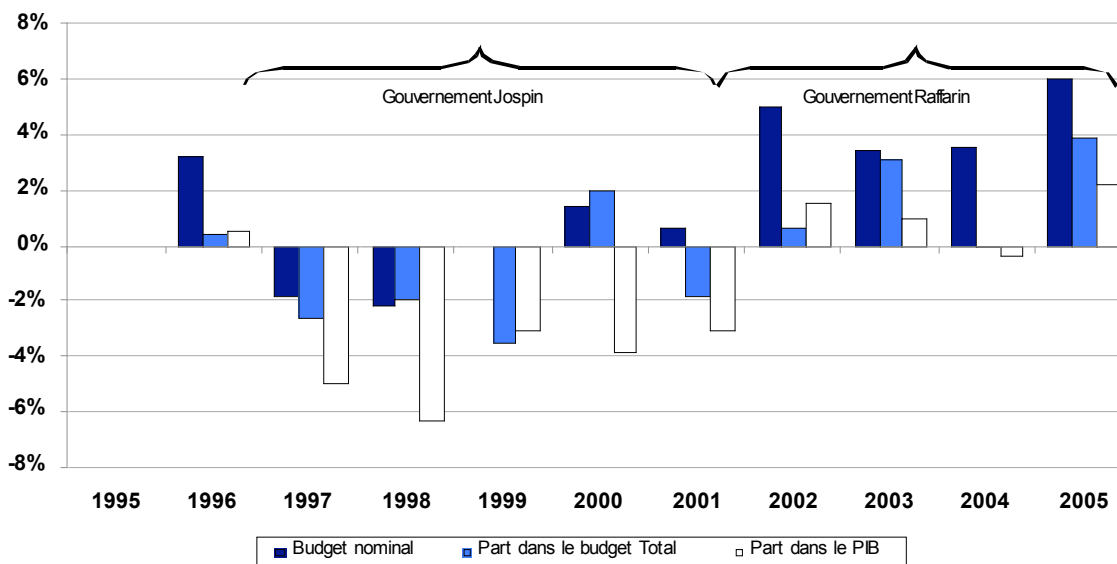
² Martial Foucault and Gilles Le Blanc (2002), « Political Economy of French Defence Spending. Empirical Evidence », communication at the IX Conference on Economics and Security, University of Bristol.

³ Kollias C. and Paleologou S.M. (2003), "Domestic Political and External Security Determinants of the Demand for Greek Military Expenditures", *Defence and Peace Economics* 14(6): 437-445.

deuxième budget derrière l'éducation nationale, la défense nationale peine régulièrement à trouver une place dans le débat électoral mais, dans le même temps, gouvernements de droite et de gauche semblent poursuivre des politiques budgétaires semblables, sans rupture profonde. Toutefois, si nous déplaçons notre angle d'observation en abandonnant une lecture statique du budget défense exprimé en pourcentage du PIB (figure 1) pour une lecture dynamique (figure 2) qui tient compte des taux annuels de variation, le paradoxe initial se transforme en illusion budgétaire. En effet, les budgets défense augmentent à un rythme différent selon les périodes et selon les agrégats retenus. En retenant le taux annuel de variation du budget défense nominal, il ne fait aucun doute sur l'effort consenti par le gouvernement de droite à la politique de défense, en particulier sur le poste d'investissement.

Fig 2 : Evolution des taux annuels de variation (1995-2005)

Source : Loi de finance initiale, OED (Ministère de la Défense)



Afin de vérifier si ce volontarisme budgétaire vers la défense ne relève pas d'un effet de richesse nationale, construisons un indicateur d'évolution de l'effort de défense rapporté au PIB. Le constat est identique : le gouvernement de droite a maintenu des taux de variation positifs à l'exception de l'exercice 2003/04, précisément l'année où le PIB français a enregistré sa plus faible progression ces dix dernières années (moins de 2%). A l'inverse, durant la période 1997-2002, le gouvernement Jospin a plus difficilement orienté son effort budgétaire vers le Ministère de la défense (tous les taux annuels de variation en

pourcentage du PIB sont négatifs) quand bien même la France « cohabitait » alors avec des taux de croissance annuels élevés (à l'exception de l'année 2001-02).

Loi de programmation militaire

Parmi les autres indicateurs susceptibles d'éclairer le débat publics sur les choix budgétaires de défense, la loi de programmation militaire est un outil de gestion publique à moyen et long terme des orientations stratégiques de la France en général, et du modèle d'*Armées 2015*. A l'heure où la loi de programmation militaire 2003-2008 arrive à son terme, certains bilans peuvent être tirés de son exécution et de son positionnement au regard de la précédente loi de programmation. Tout d'abord, sur les quatre premières années de la programmation 2003-2008, les crédits ouverts en lois de finances initiales respectent assez fidèlement les annuités prévues au titre des dépenses d'équipement.

<i>Mds € courants</i>	2003	2004	2005	2006	2007 (PLF)
LPM	13,65	14,82	15,16	15,52	15,88
LFI	13,55	14,8	15,08	15,45	15,74
Ecart	-0,10	-0,02	-0,08	-0,07	-0,14

Source : Rapport 2006 d'exécution de la loi LPM 2003-08.

Au début de son second mandat en 2002, le Président de la République avait marqué les esprits en demandant au Ministre de la défense, Michèle Alliot-Marie de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi de programmation militaire prévoyant de consacrer 14,65 milliards d'euros en moyenne par an aux équipements militaires. L'essentiel de l'effort a consisté à améliorer substantiellement la disponibilité des matériels et l'activité des forces. Rappelons qu'en 2001-2002, les armées étaient confrontées à un moral en berne lié à un mouvement de grève historique des gendarmes et à la situation dégradée des conditions d'utilisation et de disponibilité des matériels militaires, révélée par un rapport parlementaire en 2002⁴. Ce document pointait du doigt les conséquences d'une régulation budgétaire en matière de défense et mettait en évidence l'influence d'un taux d'exécution à 88% de la loi de programmation militaire 1997-2002 sur l'entretien et le remplacement de matériels inopérants. Ce constat sévère mais lucide sur la capacité d'intervention ou de projection des

⁴ Rapport d'information n°328 *sur l'entretien des matériels des armées*, M. Gilbert Meyer, Assemblée Nationale.

forces armées françaises mériterait un débat plus substantiel dans une campagne électorale afin de vérifier les ambitions de la France sur la scène internationale mais aussi au plan européen. Car à défaut d'Europe de la défense pleinement opérationnelle, les synergies et rendements d'échelle potentiels avec les autres armées permettraient de desserrer l'état budgétaire français et faciliteraient à coup sûr une nouvelle hiérarchisation des priorités de défense. Sur ce point, il n'est pas certain que l'une des promesses du Président Chirac, celle de disposer d'un second porte-avion, se transforme en réalisation avant la fin de l'année 2007. Aucun signe tangible avec les britanniques ne permet d'entrevoir un début de réponse à ce souhait. Au final, plusieurs experts et maintenant certains candidats à la présidentielle reconnaissent que l'effort financier nécessaire pour concevoir le modèle d'armée 2015 semble irréaliste au regard des finances disponibles. Cet effort est évalué entre 40 et 70 milliards d'euros⁵. Autrement dit, une révision du modèle est inéluctable et implicitement le plan prospectif à 30 ans (PP30) devrait subir le même sort.

En termes d'effectifs, la LPM 2003-08 devait faire progresser le format des Armées de 437 069 à 446 653 personnels (militaires et civils). Autant le gouvernement Jospin avec l'aide de son ministre de la Défense, Alain Richard, était parvenu à satisfaire les exigences d'un format d'Armée conforme à celui exposé dans le modèle 2015, autant l'actuel gouvernement rencontre de réelles difficultés pour atteindre l'objectif de 446 653 personnes opérationnelles d'ici 2008. Ces difficultés tiennent à des tensions fortes sur le marché du travail militaire et civil. Dans un récent article de presse⁶, le général Bruno Cuche, chef d'Etat-major de l'armée de Terre rappelle que « *notre armée doit rester jeune et donc se renouveler mais il faut contrôler cette évaporation. Or, nous avons de plus en plus de mal à garder cette ressource.* Autrement dit aux difficultés de recrutement d'ajoutent des problèmes liés au maintien ou à la fidélisation des personnels récemment embauchés. Car si le Ministère de la Défense reste le premier recruteur en France, sa tâche s'avère complexe. Ce n'est pas moins de 20 000 personnes qui devront être recrutées dans les deux prochaines années. En outre il est important de préciser que le Ministère de la Défense n'est pas seulement engagé dans un processus de recrutement, il doit également composer avec une politique de suppression de postes (environ 3 000) afin d'augmenter son efficacité économique. Au-delà du déséquilibre des ressources humaines, la question du nombre de militaires et civils nécessaires pour assurer les missions de défense méritera probablement un débat de fond en vue de la prochaine loi de programmation militaire, tout en gardant à

⁵ *Le Monde*, 15 mars 2007. *Libération*, 1^{er} mars 2007.

⁶ *Le Figaro*, 25 janvier 2007.

l'esprit la nécessité de mutualiser davantage le coût en personnel avec les partenaires européens.

Opinion publique et défense en France

Si le dernier véritable débat public sur une question de défense remonte à 1996 (année de la décision d'abandonner l'armée de conscription au profit d'une armée professionnelle), cela ne signifie pas pour autant que les Français se détournent des questions de défense. Il existe une forme de soutien fortement enraciné dans l'opinion publique. En juin 2006, lors de l'enquête annuelle conduite par BVA sur « les Français et la défense »⁷, 87% des Français affirmaient avoir une « bonne opinion » des armées françaises. Depuis 2002, les jugements positifs émis par l'opinion sont constamment supérieurs à 85%. Proche du plébiscite, ce niveau de popularité se traduit par un niveau de confiance élevé dans la capacité de la Défense à assurer la sécurité des citoyens. En effet 83% des répondants font « *confiance aux armées françaises pour identifier et participer à la prévention des menaces terroristes dirigées contre la France* ». Peut-on en déduire pour autant que les Français sont prêts à accepter de participer à l'effort budgétaire de cet engagement envers la défense et la sécurité. La même enquête indique 72% des Français se prononcent en faveur du maintien ou de l'augmentation de l'effort de défense (76% en 2005, 75% en 2004, 79% en 2003, 80% en 2002).

Le redressement de l'effort de défense engagé depuis 2002 demeure donc très largement soutenu. De surcroît, l'opinion est convaincue de son impact économique et social positif. Une légère majorité des personnes interrogées considère que « *les dépenses liées à la défense contribuent au renforcement de l'économie et à la sauvegarde de l'emploi en France* ».

Dans un monde aux équilibres instables et aux tensions multiples, les Français expriment dans le domaine de la défense, un niveau de confiance significatif pour l'avenir. Le niveau de confiance dans l'aptitude de la Défense à assurer la sécurité de la France dans les années qui viennent s'établit en effet à 57% (52% en 2005).

Ces données de sondage sont intéressantes pour deux raisons essentielles. Premièrement elles offrent un début de réponse au paradoxe soulevé précédemment à propos de l'importance budgétaire de la politique de défense et son faible écho dans le débat électoral. En effet en soutenant aussi massivement les choix de défense portés par le Président de la

⁷ Enquête annuelle commanditée par la DICOD (Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense).

République, les Français ont fait le pari de la rationalité ignorante et s'en remettent volontiers aux représentants politiques pour mener à bien cette politique publique. Ignorance rationnelle car le niveau d'information nécessaire pour mesurer les enjeux de défense à l'échelle internationale semble bien supérieur au bénéfice individuel qu'ils attendent en retour. Deuxièmement, dans un contexte de restriction budgétaire renforcée, l'Armée française bénéficie d'un blanc seing de l'opinion publique qui n'a semble-t-il pas eu le temps de goûter longtemps aux dividendes de la paix. A cet égard, on comprend mieux la position du candidat Nicolas Sarkozy souhaitant que « *l'effort global de défense soit au minimum maintenu à son niveau actuel* » tout en précisant que « *des progrès notables peuvent encore être faits dans la réorganisation des implantations territoriales et la rationalisation des fonctions de soutien* »⁸. Il est d'ailleurs frappant d'observer que chacun des principaux candidats adopte une position que l'on qualifiera soit de convergente, soit de consensuelle en matière d'effort budgétaire de défense. En effet, Ségolène Royal a rappelé, le 3 mars dernier lors d'un discours sur la défense, souhaiter « *maintenir l'effort de défense à son niveau actuel* ». La candidate de la gauche se démarque donc de la position d'un Laurent Fabius qui en son temps privilégiait au nom de la gauche la politique des dividendes de la paix. Dans le même esprit de responsabilité des affaires militaires, la candidate à préciser « *ne pas vouloir lancer un programme qui, à budget constant, risquerait de conduire à mettre en cause la modernisation de la dissuasion, la sécurité et l'équipement des personnels, la préparation de l'avenir* ».

Cette mise en perspective des choix budgétaires dédiés à la politique de défense reste fortement orientée vers le grand dessein d'une Europe de la Défense. Quelle est la crédibilité de ces intentions européenistes dans un contexte de construction européenne en panne et d'une Europe de la défense avec des acteurs majeurs plus tournés vers l'OTAN que l'UE ? La place accordée par les candidats à l'Europe de la défense doit être lu en creux car comme le rappelait récemment avec humour Jean-Claude Juncker, premier ministre luxembourgeois, un président Français ne devient européen qu'une fois élu.

Europe de la Défense et convergence budgétaire

Depuis la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense en 1999, la France et le Royaume-Uni ont perdu de leur élan européeniste pour au fond maintenir des attitudes nationales et camper sur des positions stratégiques à géométrie variable. Si le conflit irakien a permis de mesurer combien l'Europe de la Défense peine à concevoir une politique stratégique acceptée de tous, il n'en reste pas moins que la guerre irakienne a

⁸ Les Echos, lundi 29 janvier 2007.

relégué au second plan le leadership britannique de la PESD. Mais dans le même temps, ni la France ni l'Allemagne ne sont parvenues à endosser un costume sans doute trop coûteux pour leurs finances. C'est pourquoi, il importe de prendre avec parcimonie les propositions des candidats à la présidentielle, en particulier celle d'une accélération du processus d'intégration européenne de défense. Deux exemples permettent d'illustrer notre propos. Premièrement, le débat engagé par Jacques Chirac au début de son quinquennat de construire un second porte-avion n'a toujours pas été transformé en proposition d'acquisition ferme. La proposition de construire ce second porte-avion en coopération avec les Britanniques reste en suspens. A cet égard, Nicolas Sarkozy a précisé le 7 mars dernier qu'il « *n'apparaît pas réaliste, du moins à moyen terme, de miser sur l'européanisation de l'emploi d'un tel équipement* ». Deuxièmement, pour bien comprendre les zones de tension entre pays membres à l'égard de la politique européenne de défense, il est utile de rappeler les différences observées aujourd'hui en matière d'effort budgétaire de défense. En effet, à l'exception du Royaume-Uni (2,19%) tous les pays de l'Union Européenne consacraient en 2005 un effort inférieur à 2% de leur PIB. Avec 1,7 %, la France fait figure de bon élève et reste loin devant l'Allemagne (1,1%), l'Espagne (1,03%) et l'Italie (0,86%)⁹. Toutefois, dans chacun de ces pays la défense reste le principal poste d'investissement public avec une tendance à la hausse depuis les attentats du 11 septembre 2001. Ainsi, à l'aide du tableau ci-dessous, observons l'engagement des pays-membres dans un processus de rattrapage, dont l'effort s'est concentré sur l'augmentation des moyens capacitaires et du développement de nouveaux programmes. A l'exception de l'Italie et dans une moindre mesure de l'Allemagne, tous les pays leaders de l'Europe de la Défense ont substantiellement modifié leurs choix d'investissement par rapport à la période 1995-2001.

Evolutions annuelles moyennes	Dépenses en capital		Rappel : budget de défense	
	1995-2001	2001-2005	1995-2001	2001-2005
France	-3,0%	4,0%	-0,7%	1,7%
Allemagne	1,6%	1,2%	-0,5%	-1,1%
Italie	-3,9%	-2,3%	4,3%	-2,2%
Espagne*	-1,0%	15,7%	0,4%	3,1%
Royaume-Uni	-2,8%	2,9%	-0,2%	0,7%
Etats-Unis	-2,6%	8,3%	0,1%	8,9%

Source : OTAN, calculs DAF/OED

* Le chiffre espagnol n'est pas comparable avec les autres données suite à un changement de périmètre budgétaire

⁹ Données (dépenses de défense en structure OTAN) issues de l'annuaire statistique de la Défense, Ministère de la Défense.