

Le budget de la défense : Apocalypse now ?

WALLY STRUYS

Wally STRUYS, professeur ordinaire, plusieurs fois président de faculté et ancien doyen à l'Ecole Royale Militaire, a également été professeur au Cours Supérieur d'Administrateur Militaire et à l'Institut d'enseignement supérieur Lucien Cooremans. Il a été professeur visiteur aux universités de Montpellier, de Ljubljana et de Budapest. Admis à l'éméritat en 2008, il continue à donner son cours d'économie de défense, à faire de la recherche, à publier des articles et à faire des conférences dans ce domaine.

Heeft België nog een geloofwaardig defensiebudget? Kan er nog voldaan worden aan de internationale verplichtingen? Ondergaat het defensiebudget op dezelfde manier als de andere departementen de beperkingen opgelegd door het bezuinigingsbeleid van de overheid? Vanuit een economische belichting reikt de auteur alle argumenten en data aan – in de tijd en in de ruimte – om eenieder toe te laten hierop een eigen antwoord te geven. Hij ontleedt tevens de verdeling van de defensieuitgaven en onderstreept de voornaamste economische en financiële onevenwichtigheden. Kunnen nieuwe budgettaire praktijken toegepast worden zonder rekening te houden met zowel de sociaaleconomische beperkingen, het noodzakelijk herkapitaliseren van Defensie als de noodzakelijke solidariteit met de Europese en NAVO-partners?

C'est au moment où les budgets de défense se stabilisaient, après les coupes draconiennes de l'après-guerre froide, que les crises survinrent, aggravant les déficits et les dettes publiques de la plupart des pays et induisant des politiques d'assainissement dans tous les départements de l'État. Les décideurs ont donc cherché les domaines où les réductions feraient le moins mal. La Défense en fait partie de façon récurrente ; il convient donc de se demander quelles ont été réellement les contributions de la Défense et d'en analyser objectivement l'évolution et l'impact.



LE POUVOIR D'ACHAT

96

La Défense est un bien public abstrait, dont l'objet et l'activité sont mal connus en temps de paix. Cela justifie-t-il que cette fonction régaliennne importante soit délaissée ?

L'effort financier du ministère de la Défense (MD) est, lui aussi, mal connu et apprécié. Qui en connaît en effet l'ampleur et l'évolution ? Procédons donc à une double analyse.

Deux approches existent : en valeur nominale (à prix courants) et en valeur réelle (à prix constants¹) ; la Figure 1 en donne l'évolution pour le budget du MD. La courbe des prix constants permet de déterminer l'évolution du pouvoir d'achat du budget. Elle montre une très nette tendance à la baisse : en termes réels, le budget du MD a été réduit de **2,25 milliards d'euros** de 1981 à 2013 !

Rappelons que, sous l'impulsion du Ministre Delcroix, le gouvernement Dehaene I décida de geler le budget du MD dès 1992, et ce pour cinq ans. Il restera en fait gelé jusqu'en 1998-1999, ce qui provoquera déjà une réduction de son pouvoir d'achat de quelque 326 millions d'euros.

Depuis 1999, les gouvernements ont à chaque fois laissé entendre que le budget du MD serait désormais indexé et que son pouvoir d'achat serait donc maintenu. Il n'en a rien été.

L'évolution, en euros chaînés de 2011, du budget du MD depuis 1995 (passage à une armée de métier) à 2013 montre une baisse de 21,78 %, soit une perte de pouvoir d'achat de 1,21 % en moyenne. Le produit intérieur brut (PIB) en euros chaînés de 2011 a par contre augmenté de 34,34 % (de 1995 à 2012), soit une augmentation annuelle (et donc un gain de pouvoir d'achat) de 2,02 % en moyenne !

Depuis l'avènement de l'armée de métier, la perte de pouvoir d'achat du budget MD a ainsi dépassé les **706 millions d'euros** !

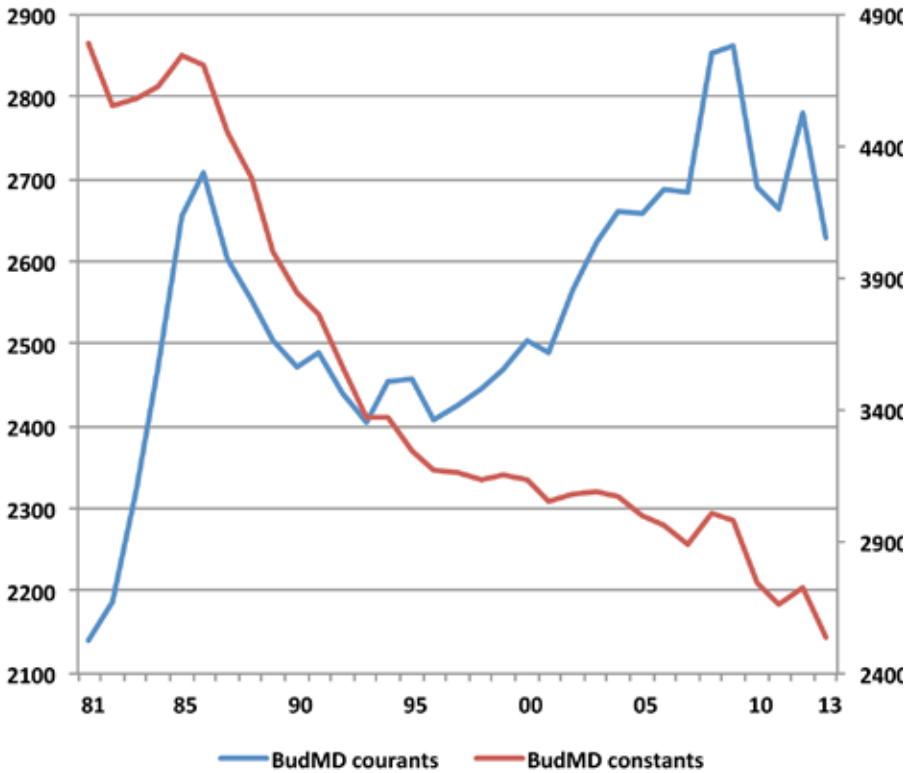


Figure 1. Budget du MD à prix courants et à prix constants

LE BUDGET DU MD ET LES DÉPENSES PUBLIQUES

Un argument souvent avancé est celui de la nécessaire solidarité du budget du MD avec les économies réalisées par les autres budgets de l'État. Qu'en est-il en effet des autres dépenses départementales ? Comparons-les selon leur finalité sociale, quel que soit le budget ministériel auquel elles émargent.

Par ordre d'importance, sur 10 catégories fonctionnelles, la « Fonction Défense² » occupait en 2012 l'antépénultième position, avec 1,77 % du total des dépenses des administrations publiques, devant la Protection de l'environnement et les Logements et équipements collectifs.

Depuis 1995, année de la mise à disposition de ces statistiques, à 2012, la Défense a vu son pouvoir d'achat diminuer de 12 %, alors que l'ensemble des dépenses publiques enregistra une croissance de 42 %. Les deux fonctions classées der-

rière la Défense par ordre d'importance ont, quant à elles, connu une nette augmentation de leurs pouvoirs d'achat (37 % et 140 %) !

98

Une seule autre fonction a subi une réduction : les Services généraux (-15,40 %). Mais cette perte fut supportée par un budget bien plus important (15 % des dépenses publiques, soit plus de huit fois celui de la Défense), lui permettant de disposer ainsi d'une marge bien plus importante.

C'est donc bien à la Défense que le pouvoir d'achat s'est le plus étioilé.

COMPARAISON HORIZONTALE

Afin d'effectuer des comparaisons entre différents pays partenaires (OTAN, UE), il convient de recourir au critère des dépenses de défense (définition OTAN), exprimées en pourcentage du PIB, puisqu'il compare sans distorsion le fardeau économique de la Défense de chacun des différents pays membres ; il recourt à des nombres sans dimension.

Au début des années 80, ce rapport était de 3,3 % du PIB en Belgique, soit la moyenne des pays européens de l'OTAN. Aujourd'hui, ce rapport n'est toutefois plus que de 1,03 %, soit un tiers au-dessous de la moyenne des membres européens de l'Alliance (1,55 %).

LES DÉFICITS DE SOLIDARITÉ

Aujourd'hui, l'Europe désarme dans un monde qui réarme, alors que les besoins en forces de maintien de la paix n'ont jamais été aussi élevés ! En 2014, seuls onze pays au monde ne sont pas impliqués dans un conflit !

En Europe, les défis et les menaces posés par la Russie et par le voisinage méridional de l'Alliance, inquiètent. Cela a déjà poussé plusieurs pays à décider une augmentation de leurs budgets de défense. Ajoutons-y la réorientation des priorités stratégiques des États-Unis vers l'Asie et le Moyen-Orient. L'époque où l'Europe pouvait resquiller à loisir aux dépens des États-Unis d'Amérique arrive de toute évidence à sa fin, alors que la population et le PIB de l'UE dépassent ceux des USA, attestant du potentiel existant en Europe ! Nonobstant, les États membres de l'UE dépensent collectivement à peine un tiers du budget militaire américain.

En outre, l'UE ne parvient pas à réaliser une répartition juste et équitable des charges entre les pays membres : leurs dépenses de défense relatives au PIB varient du simple au quintuple !

Mais le déficit de solidarité ne se mesure pas uniquement à l'aune du Vieux Continent. La Belgique doit également battre sa coulpe : aujourd'hui, son effort de défense est largement au-dessous de celui de ses alliés, alors que notre pays avait fait preuve d'une solidarité sans faille au cours de la guerre froide.

La Belgique a souvent basé le choix de sa politique de défense en premier lieu sur ses préoccupations budgétaires et financières. Les déficits et les substitutions budgétaires, ainsi que les crises économiques et financières, ont exercé une influence plus importante sur les décisions dans le domaine militaire que les préoccupations pures de sécurité.

Par ailleurs, il n'y a pas eu de restructuration véritablement européenne de la défense puisque les mesures ont été prises au coup par coup, avec peu ou pas de coordination au sein de l'UE ou de l'OTAN, aboutissant ainsi à des réductions parfois fort déséquilibrées.

Il y a vingt ans, le bien mal nommé dividende de la paix a été allègrement dépensé avant d'être véritablement perçu. La conséquence lointaine en est aujourd'hui que la Défense belge s'approche dangereusement du plancher de la masse critique, minimum incompressible pour le maintien de ses capacités.

Le constat est donc clair : la Belgique éprouve aujourd'hui de sérieuses difficultés à participer de façon proportionnelle au partage des charges, des risques et des missions au sein de l'UE, de l'OTAN et de l'ONU.

L'ARMÉE BELGE, UN FONDS DE PENSION EXTRÊMEMENT BIEN ARMÉ ?

Au sens économique, le budget du MD peut être ventilé en trois grandes catégories : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital.

La Figure 2 en montre clairement l'évolution ; soulignons la part de plus de 68 % des dépenses de personnel, alors qu'elle était inférieure à 50 % dans les années quatre-vingt !

C'est surtout l'abandon de l'armée de milice qui a provoqué un déséquilibre interne du budget, aboutissant à une pyramide des âges malsaine, nécessitant des interventions ciblées afin, d'une part, d'encourager les militaires plus âgés à quitter l'armée, et, d'autre part, de susciter de nouvelles vocations de jeunes volontaires. Dans les deux cas, cela a obéré le budget du personnel.

Or, en raison des contraintes sociales et juridiques, ces dépenses sont inélastiques et donc difficiles à réduire. Une autre réalité obère encore davantage le pouvoir d'achat de la Défense : les traitements du personnel sont indexés, au contraire du budget global du MD !

Notons, non sans malice, qu'un commentateur avisé, après avoir tout de même loué la Belgique pour sa campagne libyenne, s'est laissé aller jusqu'à déclarer que l'armée belge n'était rien moins qu'une « *unusually well-armed pension fund* » ! Cette plaisanterie était clairement destinée à relever la disproportion de la part des dépenses de personnel par rapport aux dépenses en capital (Figure 2).

Les dépenses de fonctionnement représentent actuellement quelque 21 à 24 % du budget. Outre les impératifs découlant des opérations et de l'entraînement, elles dépendent des décisions politiques d'engager les unités de l'armée ; elles sont donc moins inélastiques.

LES ACQUISITIONS D'ÉQUIPEMENTS

Les dépenses en capital couvrent l'acquisition de matériels majeurs, de biens de construction et de terrains. Leur part est devenue inférieure à 9 %, de par le poids conjugué de la hausse des dépenses de personnel et de la baisse du budget global du MD !

Alors que le budget du MD est considéré comme un « volant budgétaire », dernier poste à solder dans le budget de l'État après les contrôles budgétaires, la catégorie des dépenses en capital est traitée d'une façon similaire au sein même du budget du MD après la fixation des frais de personnel et de fonctionnement. Les dépenses d'acquisition, nettement moins inélastiques, sont en effet plus faciles à supprimer ou à reporter.

Le dépassement du seuil critique est inquiétant : dépenser moins de 9 % du budget pour les équipements met en danger à la fois la quantité et la qualité des

matériels mis en œuvre, ce qui conduit à un déficit capacitaire non négligeable, réduisant la marge de manœuvre du gouvernement pour décider de la participation à des missions humanitaires, de protection des populations civiles, de maintien ou de restauration de la paix.

Or, outre le remplacement des F-16, d'autres matériels sont en voie d'obsolescence et devront être remplacés dans les quatre composantes de l'armée. En outre, les prix de la défense tendent à augmenter davantage encore qu'ailleurs, principalement en raison de la technologie incorporée.

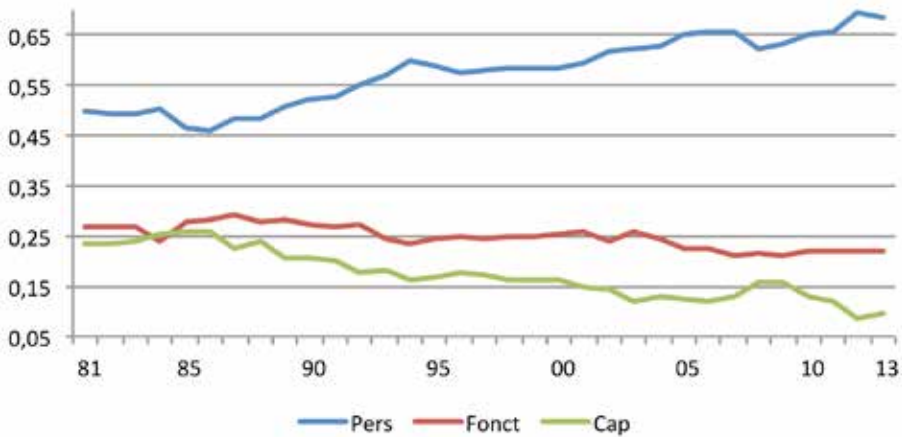


Figure 2. Ventilation du budget du MD (en %)

LA TROISIÈME VOIE

Beaucoup estiment que, si le pouvoir d'achat du MD continue à chuter, des choix cornéliens seront inévitables : soit garder les effectifs prévus, mais dégager des moyens budgétaires supplémentaires pour les dépenses en capital, soit maintenir le pouvoir d'achat actuel du budget, mais procéder à de nouveaux bouleversements au détriment des effectifs.

D'aucuns prônent une répartition de 50 % pour le personnel, 25 % pour le fonctionnement et 25 % pour les acquisitions. S'agirait-il là d'une répartition « idéale » ? Certes non : elle ne tient nullement compte ni de la particularité structurelle d'une petite armée professionnelle, ni de l'inélasticité du budget du personnel, qui aura du mal à descendre ne fût-ce qu'à 55, voire 57 %.

Un pourcentage de 17 à 20 % de dépenses en capital par rapport au budget global de la Défense serait davantage crédible en régime.

102

Dans le passé, nombre d'entreprises belges de grande taille, publiques ou privées, confrontées à des crises structurelles, ont bénéficié de moyens financiers supplémentaires. Mais à la différence de ces entreprises, la Défense belge, en transformation de façon continue depuis 1989, n'a jamais bénéficié de quelque « recapitalisation » que ce soit et n'a même pas pu sauver l'essentiel, son pouvoir d'achat !

Le budget du MD remplit une fonction d'aide aux décideurs dans la planification des moyens ; le gouvernement doit se baser sur une politique budgétaire cohérente, s'appuyant sur la capacité de contribuer à la défense collective. Or, cette capacité se mesure le mieux à l'aune de l'évolution du PIB en euros chaînés, mesure de la richesse nationale. Il serait intéressant de faire évoluer à l'avenir le budget de la défense en fonction d'un double critère :

1. Ne pas trop s'éloigner d'un rapport moyen « dépenses de défense/PIB », dans le cadre de la solidarité internationale (UE et OTAN).
2. Calquer l'évolution du budget du MD sur celle de la conjoncture, mesurée par la croissance annuelle du PIB en euros chaînés.

Or, non seulement les chiffres prouvent que nous sommes loin du premier critère, mais pour ce qui concerne le deuxième, la capacité de contribuer de la Défense n'a fait que se détériorer de façon spectaculaire, comme le prouve la Figure 3. Sur la période 1981-2013, le PIB réel (ordonnée de droite) a **augmenté** de 78,17 %, alors que le pouvoir d'achat du budget du MD (ordonnée de gauche) a **diminué** de 47,05 % !

Même en cas d'une croissance économique exceptionnelle, il faudra recourir à des solutions faisant fi du cadre des États-nations. La Mutualisation et le Partage (Pooling & Sharing - P&S) sont devenus une nécessité évidente. Le P&S s'inscrit d'ailleurs logiquement dans le cadre des coopérations permanentes structurées prévues par le traité de Lisbonne.

Les exemples de coopérations dans ce cadre existent déjà, mais leurs résultats sont modestes, voire décevants, à l'exception notable de la coopération navale Admiraliteit Benelux (ABNL), entamée longtemps avant la naissance du concept même de P&S. Celui-ci restera inopérant, à moins que les grands pays ne s'y

engagent sérieusement, en y impliquant également les petits pays.

La Défense est indubitablement le parent pauvre de la construction européenne. C'est donc là que se trouve la marge de progrès la plus importante ! Ne soyons cependant pas utopistes : une véritable armée européenne n'est pas à l'ordre du jour. Cette opportunité a malencontreusement avorté en 1954, avec la Communauté européenne de défense (CED), mort-née.

103

À un niveau moins spectaculaire, mutualiser les budgets de la Défense relèverait sans doute également de la gageure, mais puisque les plus graves lacunes se situent au plan des équipements, une proposition moins ambitieuse pourrait peut-être rencontrer un assentiment plus large. Il s'agirait de mutualiser une partie seulement des budgets, à savoir celle qui a trait aux budgets d'acquisition d'équipements en coopération.

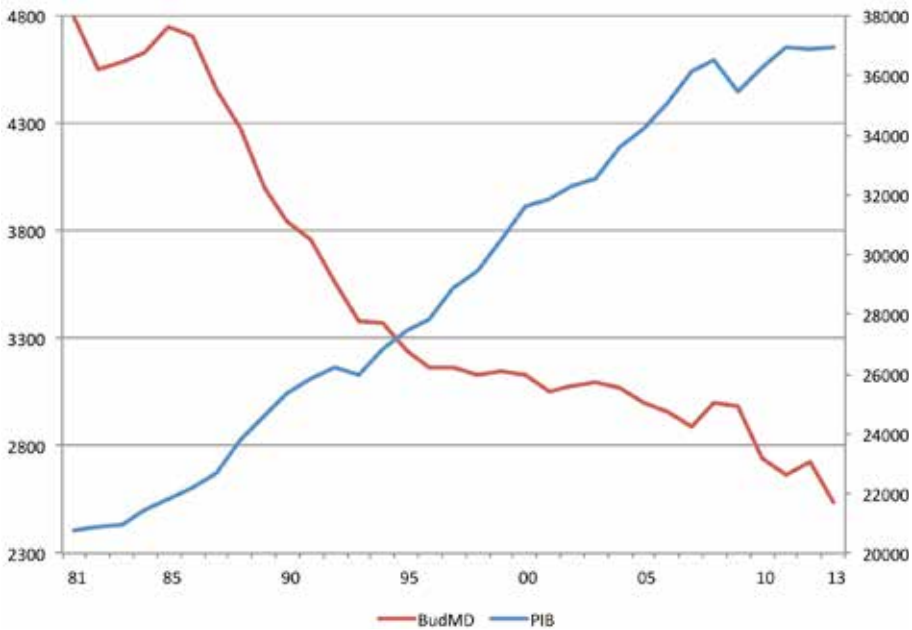


Figure 3. Évolution du pouvoir d'achat du PIB et du budget du MD

BACK TO THE FUTURE ?

La Défense a fait preuve de solidarité nationale - et bien davantage - en participant à l'assainissement des finances publiques. Mais un raisonnement ana-

logue, dans un autre registre, impose à la Belgique de faire également montre de solidarité vis-à-vis des partenaires de l'OTAN et de l'UE en y assumant une part équitable des risques et du fardeau financier.

L'argument souvent entendu selon lequel la Belgique n'est qu'un « petit pays » et se doit donc d'être plus modeste, s'efface devant le fait que, sur vingt-huit membres que comptent respectivement l'OTAN et l'UE, elle est :

- le treizième pays de l'OTAN et le neuvième de l'UE, selon le critère de la population ;
- le douzième pays de l'OTAN et le neuvième de l'UE, selon le critère du PIB, principal indicateur économique en valeur absolue ;
- le huitième pays à la fois de l'OTAN et de l'UE, selon le critère du PIB par habitant, critère de la richesse.

Le budget du MD ne devrait plus jouer le rôle d'instrument de la politique budgétaire, n'ayant pas une vocation de variable discrète d'ajustement des finances de l'État. Le budget n'est d'ailleurs pas un objectif en soi, mais un instrument financier de la politique de défense et ne peut s'ériger en obstacle à une gestion efficace et efficiente de l'armée.

Déjà à la fin du siècle précédent, les décideurs avaient souligné en vain que la logique économique voulait que le budget de la Défense fût indexé. Aujourd'hui, il est temps de suivre d'autres pistes de réflexion.



Outre la politique budgétaire basée sur le double critère prôné ci-dessus, la question se pose de savoir si nous devons nous borner à maintenir le pouvoir d'achat de la Défense à un niveau antérieur. Sous la double contrainte que constituent, d'une part, les nouveaux risques de sécurité et, d'autre part, les effets de la longue absence d'indexation du budget, la réponse, à la veille de 2015, devrait être négative. Rappelons à cet égard que la perte de pouvoir d'achat du budget se monte à 706 millions d'euros depuis 1995, année de l'avènement de l'armée de métier !

La logique et l'équité économique inciteraient même à aller au-delà, à recapitaliser la Défense et à augmenter avant tout le pouvoir d'achat de ses dépenses d'acquisition³, en y consacrant peut-être pendant 3 ou 4 ans une enveloppe spéciale « de rattrapage ».

C'est à ce prix qu'un budget de défense crédible peut constituer le nerf de la paix dans le cadre d'une dissuasion collective !



Mots clés : Défense, budget, pouvoir d'achat, évolution

CAVEAT

Le présent article a été écrit au mois d'août 2014. Son titre ne se voulait pas prémonitoire, mais décrivait une situation et des perspectives déjà pour le moins préoccupantes du budget de la Défense belge. La note de Politique générale du nouveau gouvernement laissait augurer une modeste éclaircie. Aujourd'hui, il faut déchanter : la présentation au Parlement des notifications budgétaires 2015-2019 ramène la Défense sur terre ... meuble. Une conférence, ainsi que les interviews données par l'auteur dans les médias écrits, parlés et télévisés ont permis de faire apparaître une dégradation plus importante encore du pouvoir d'achat des dépenses de la Défense belge. aujourd'hui, il convient de se poser une question horriblement existentielle : la Belgique est-elle encore capable de respecter ses engagements internationaux ?

¹ Technique remplacée pour les statistiques plus récentes par celle des euros chaînés.

² Défense (militaire), Défense civile, aide militaire à l'étranger, R&D.

³ Sans tenir compte de l'éventuelle intégration du budget de la Protection civile.