



Comment vacciner le budget de la Défense ?

Wally STRUYS

Licencié en Sciences sociales et militaires (ERM), licencié et docteur en Sciences économiques (ULB), Wally STRUYS a parcouru une carrière académique complète à l'ERM. Il a également été professeur en France, en Hongrie et en Slovénie. Professeur émérite depuis le 1^{er} juillet 2008, il continue de donner le cours de Defence Economics à l'ERM, d'effectuer des recherches, de rédiger des publications et de donner des conférences.

Meer dan ooit worden wij geconfronteerd met de harde realiteit dat er zonder gezondheidsbescherming geen sprake kan zijn van welvaart. Hetzelfde geldt voor externe veiligheid ten aanzien van individuele en collectieve vrijheden... ook al is dat op het eerste gezicht in het dagelijkse leven minder klaarblijkend. De Defensiebegroting lijdt – tot op heden – onder dit gebrek aan “aanvoelen”.

Kan ook hier eindelijk gerekend worden op een stijging van de koopkracht evenredig met de uitdagingen, een budget dat niet langer in alle discretie wordt beschouwd als de sluitpost om het globale overheidsbudget gepast af te ronden, of wordt het opnieuw het uitverkoren slachtoffer van post-Covid saneringen? Zal Defensie onderaan de lijst staan van een relanceplan en ook daarna? Wat is de werkelijke waarde van het beruchte taboe-criterium van de 2% van het BBP? Welke zijn de determinanten voor een reëel begrotingsbeleid voor Defensie?

Deze vragen beantwoorden, staat hier centraal.

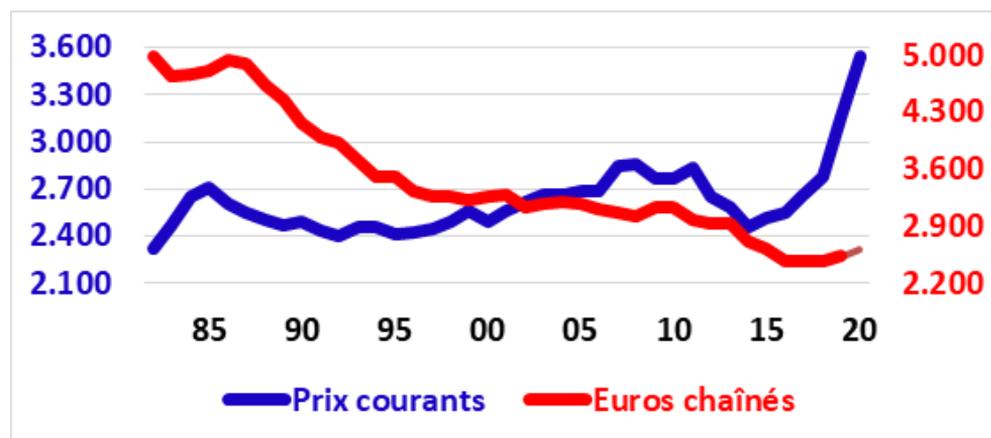
Quel que soit le prix de la Défense, il sera toujours inférieur à celui de la servitude (inspiré de la citation de Luc de Clapiers, marquis de Vauvenargues)

La Défense, pique-assiette des finances publiques ?

La Défense s'apparente à un bien public pur : contrairement à un bien privé, sa « consommation » est disponible pour tous sans conditions et sans rivalité aucune, et personne ne peut en être exclu. De là à croire que la sécurité extérieure du pays est assurée quoi qu'il arrive, que les priorités se trouvent donc ailleurs et que la Défense peut être reléguée au rang de bien banal, il n'y a qu'un pas.

Sur base d'un échantillon représentatif, une enquête a même permis de constater en 2017 qu'aux yeux de l'opinion publique, l'État belge alloue 6 % de ses moyens à la Défense, au lieu du pourcentage réel (1,5 %). Cette perception influence indirectement le financement de la Défense.

Il est donc pertinent d'examiner l'évolution à long terme du budget de la Défense. Dans la Figure 1, l'axe vertical de gauche représente l'évolution du budget de la Défense à prix courants, tandis que l'ordonnée de droite mesure sa variation en euros chaînés, à savoir en pouvoir d'achat.



Calculs basés sur les statistiques de la Défense et de la BNB

Figure 1. Budgets de la Défense 1981-2020
Prix courants et euros chaînés de 2015, en millions d'euros

Comment vacciner le budget de la Défense ?

On constate qu'entre 1981 et 2017, ce budget, exprimé à prix courants, a bien augmenté, mais seulement de 19,43 %, soit une hausse annuelle de 0,54 %. En 2018, il n'était pas plus élevé qu'en 1985.

Depuis 2018 cependant, ce budget a été relancé par les gouvernements Michel, Wilmès et De Croo : les pourcentages respectifs sont passés à 65,44 % et 1,64 % en 2021.

Toutefois, ce qui importe en définitive, c'est l'évolution de son pouvoir d'achat, mesuré en euros chaînés. Entre 1981 et 2017, il a été divisé par deux. Malgré le revirement récent, la chute reste lourde entre 1981 et 2020 : moins 41,55 %, soit une baisse annuelle de 1,07 %... et un appauvrissement significatif de la Défense.

De surcroît, suivant la méthode dite CFAP (Classification fonctionnelle des administrations publiques)¹ de l'OCDE, la Défense occupe, tous niveaux de pouvoir confondus, l'avant-dernière position, bénéficiant seulement de 1,52 % du budget total, comme le montre le Tableau 1².

	Dépenses des administrations publiques par fonction	%
1	Protection sociale	37,22 %
2	Santé	14,58 %
3	Services généraux des administrations publiques	13,29 %
4	Affaires économiques	12,82 %
5	Enseignement	11,83 %
6	Ordre et sécurité publics	3,23 %
7	Protection de l'environnement	2,46 %
8	Loisirs, culture et cultes	2,41 %
9	Défense	1,52 %
10	Logements et équipements collectifs	0,65 %
	Total	100,00 %

Calculs basés sur les données de la BNB, extraites le 11 mai 2021

Tableau 1. Classification des Fonctions de l'État

¹ Mieux connue sous son appellation anglo-saxonne : COFOG (Classification of the Functions of Government)

² Source : Banque nationale de Belgique. Les derniers chiffres disponibles datent de 2019.

Le Triangle des Bermudes des 2 % du PIB

En 2020, onze pays membres de l'OTAN ont satisfait au fameux critère des 2 % (ratio entre les dépenses de défense et le PIB) ; la Belgique se situe à l'antépénultième place de ce classement avec 1,12 %, devant l'Espagne et le Luxembourg.

Depuis le Sommet de l'OTAN de 2014, ce critère a fait l'objet de nombreux commentaires. Barack Obama fut le premier président américain à s'adresser aux pays défaillants en les traitant de resquilleurs (*free riders*). Recourant à un langage plus polémique, assorti de menaces de représailles, Donald Trump leur reprocha d'avoir manqué « à leurs obligations et à leurs engagements » et de ne pas « payer leurs dettes ».

Il s'agit évidemment de *fake news* : les dépenses de défense d'un pays sont affectées à ses propres forces armées, il n'est absolument pas question d'une quelconque dette envers un quelconque pays.

Abstraction faite des fréquentes déclarations intempestives s'apparentant davantage au mystère du Triangle des Bermudes, avec ses phénomènes présumés anormaux sans aucune preuve scientifique, nombreux sont ceux qui considèrent encore les 2 % comme une contrainte, alors qu'il s'agit d'une simple recommandation.

En effet, la déclaration du Sommet de Newport³ est moins contraignante, comme en témoignent les textes officiels :

*Les Alliés... chercheront à se rapprocher (aim to move)
dans les dix années à venir des 2 % recommandés (guideline)...*

Nonobstant, les 2 % restent d'une actualité brûlante. Quelques jours après son investiture, le président américain Joe Biden déclarait déjà courtoisement – mais avec force et vigueur – que, dans le cadre de sa nouvelle politique étrangère, les États-Unis consulteraient leurs alliés, *du moins s'ils assumaient leur juste part du fardeau*. Le chef de la diplomatie américaine, M. Antony Blinken a du reste à nouveau fait allusion aux fameux 2 %.

Même en Belgique, certains considèrent cet indicateur comme une panacée ! Une pétition fut même lancée, réclamant à la Chambre des représentants d'établir légalement une « norme » de 2 % du PIB pour les dépenses de Défense...

³ *Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement au Sommet de l'OTAN de Newport* (Pays de Galles), 4-5 septembre 2014.

Les indicateurs clés d'une solidarité exhaustive

Le critère des 2 % se cantonne à une dimension quantitative et ne donne aucune information sur la manière dont les dépenses de défense sont affectées, ni sur l'efficacité et l'efficacité de la Défense dans le développement de ses capacités opérationnelles.

Ce qu'il faut, c'est une évaluation exhaustive de la valeur de la Défense, basée sur TOUS les *intrants* (moyens) et TOUS les *extrants* (objectifs).

Un *partage des charges équitable* ne peut en outre faire l'économie du *partage des risques*.

Différents spécialistes otaniens et indépendants ont avancé des indicateurs complémentaires quantitatifs (notamment les moyens en personnel et en équipement, le nombre et la durée des missions, ainsi que le ratio du nombre de participants par rapport aux effectifs ou à la population totale), mais aussi qualitatifs (par exemple la nature des troupes déployées et leur efficacité, l'intensité de l'engagement, la propension d'un pays à participer à des missions d'imposition ou de maintien de la paix et à des missions humanitaires).

Parsouci d'exhaustivité, il convient également de mentionner les dépenses d'assistance à la sécurité en dehors des budgets de défense, comme les investissements destinés au renforcement et à la reconstruction des capacités, à la prévention des conflits et aux initiatives de stabilisation à l'étranger, qui contribuent directement à la sécurité. Ces critères sont bien sûr trop nombreux pour être opérationnels dans un contexte de prise de décision politique. Dans l'idéal, un indicateur composite devrait être élaboré et approuvé par tous les membres de l'OTAN.

Un nouveau paradigme pour la Défense ?

En 2020, la pandémie a précipité la Belgique dans sa plus profonde récession depuis la Seconde Guerre mondiale, entraînant une baisse du PIB en euros chaînés de 6,25 %, un déficit public de 9,7 % du PIB, et un bond de la dette publique de 98,1 % du PIB à 114,8 %. Le bénéfice d'une vingtaine d'années de croissance s'est évaporé en quelques mois.

Le gouvernement a donc prévu des économies jusqu'à la fin de 2021, en « ménageant » toutefois les services anti-Corona et de sécurité : ils ne devront économiser que 0,89 % de leur budget, au lieu des 2 % imposés aux autres départements.

Après une première hausse de 2,78 milliards en 2019 à 3,2 milliards en 2020, le budget de la Défense continuera de croître cette année pour atteindre 3,62 milliards d'euros, ce qui est conforme aux intentions de la ministre Dedonder⁴. Une *trajectoire de croissance* d'ici 2030 à prix courants, a été tracée afin de « réaligner l'effort de défense belge sur celui des alliés européens non nucléaires de l'OTAN ».

L'objectif est de porter en 2024 le ratio « dépenses de défense-PIB pré-COVID » à 1,24 %. De prime abord, ces ambitions pourraient être concrétisées : le ratio est en effet passé de 0,89 % en 2019 à 1,07 % en 2020.

Mais nous allons sans doute déchanter : cette augmentation est largement due à la contraction du PIB induite par les circonstances liées à la Covid. La hausse du PIB réel, prévue par le Bureau du Plan (5,5 % en 2021 et 2,9 % en 2022) se profile déjà. Ne nous leurrons donc pas : il est peu probable que la Belgique atteigne en temps voulu les 1,24 % espérés.

Quant aux 2 % annoncés pour 2030, il faut préciser que l'effort devra être réparti sur trois législatures et sera donc soumis à de nombreux aléas politiques...

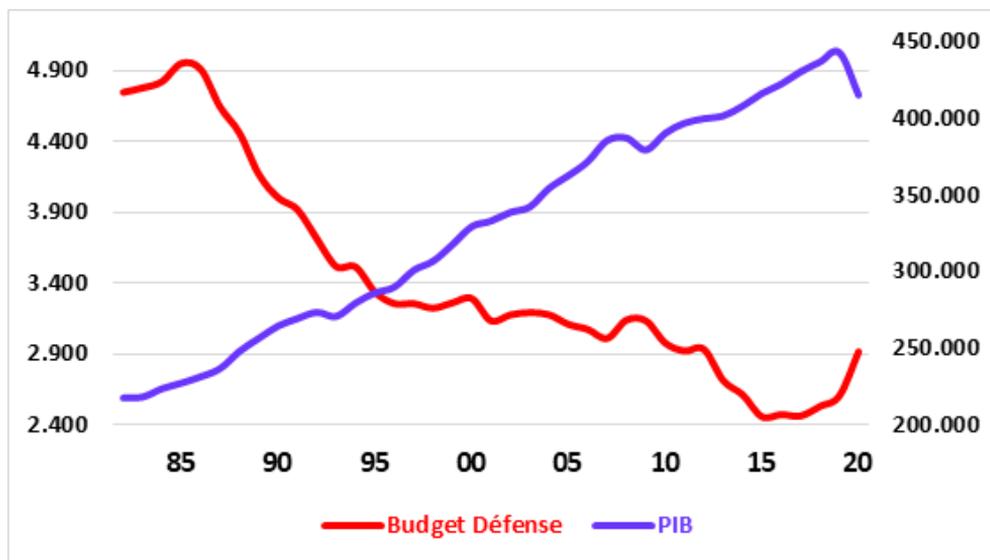
Enfin, la moyenne européenne semble inaccessible dans un avenir proche, car tous les pays augmentent leurs budgets...

La contrainte pérenne des finances publiques

La mise en suspens temporaire du Pacte européen de stabilité et de croissance, sans doute maintenue en 2022, a permis au gouvernement de pratiquer une politique monétaire et fiscale de soutien. Toutefois, il n'est pas question de renoncer à l'assainissement budgétaire, l'équilibre des finances publiques ne pouvant être mis en péril. Le Conseil supérieur des finances recommande d'ailleurs une politique de redressement des finances publiques dès 2022 avec un effort de 8 milliards d'euros pendant la période 2022-2024.

⁴ Ludivine Dedonder, *Note de politique générale - Défense et Victimes de guerre*, Doc 54 1580/ (2020/2021), Chambre des représentants de Belgique, Bruxelles, 4 novembre 2020.

Ce sera loin de suffire, car la dette atteindra encore 116 % du PIB en 2022, et le déficit public 5,0 %.



Calculs basés sur les statistiques de la Défense et de la BNB

Figure 2. Pouvoirs d'achat du PIB et du budget de la Défense 1981-2020
(en millions d'euros chaînés de 2015)

Les déterminants d'une véritable politique budgétaire de la Défense

Souvent variable discrète d'ajustement des finances de l'État, faisant ainsi obstacle à une gestion efficiente de la Défense, le budget doit devenir un véritable outil de gestion financière.

Comment y parvenir ? Il faudra sans doute un virage copernicien : la Défense a besoin d'une méthode stable d'allocation de crédits, ce qui implique la mise en phase d'une évolution en régime des budgets sur la base d'un certain nombre de critères.

Afin de favoriser une prise de décision claire et rapide, il convient de se limiter à un nombre maîtrisable de critères pertinents :

1. établissement d'un plancher budgétaire ;
2. ratio dépenses de défense/PIB ;
3. croissance annuelle du PIB en euros chaînés ;
4. missions pour l'UE, l'OTAN et l'ONU.

Le *premier indicateur* sous-tend en termes financiers la politique de défense du pays et correspond à un « *plancher budgétaire* ». Sa mise en œuvre doit s'ajuster à l'évolution de la situation sécuritaire et s'articuler autour d'objectifs. Le ChoD les a traduits dans son nouveau *Plan d'Entreprise 2021 – 2024*.

Le *deuxième critère* est connu ; ce ratio indique la charge économique de la Défense pour un pays. Il est laissé à l'appréciation des décideurs politiques, mais devra permettre d'éviter que le pays soit considéré comme un passager clandestin.

Le *troisième paramètre* est lié à la capacité de contribuer à la Défense ; il s'inspire de la croissance annuelle du PIB en euros chaînés. Plutôt que de recourir à une obligation d'augmenter annuellement les budgets, comme cela fut le cas à l'OTAN entre 1979 et 1990, il semble préférable que leur évolution soit liée à celle de la conjoncture et donc du pouvoir d'achat du pays. Quoi de plus normal ?

La mise en œuvre de ce critère équivaldrait à une véritable rupture, puisque le pouvoir d'achat de la Défense a toujours diminué, en basse comme en haute conjoncture, comme le montre la figure 2.

Si le budget avait suivi arithmétiquement la conjoncture, il afficherait aujourd'hui 12,4 milliards d'euros au lieu de 3,2. Ce lien ne doit toutefois pas être parfaitement mathématique ; ce qui compte, c'est de suivre les tendances conjoncturelles, sans les épouser exactement.

Le *quatrième critère* est la conséquence directe de la politique de défense et appartient donc au gouvernement : l'adhésion aux organismes internationaux implique la participation à des missions extérieures.

Les deux premiers indicateurs sont structurels et contraignants puisqu'ils correspondent aux *coûts fixes* d'une défense opérationnelle.

Les deux derniers représentent les *coûts variables* de la Défense et constituent donc la marge de manœuvre politique par excellence.

Notons encore que la défense d'un pays doit refléter logiquement la nature et la qualité de ses ressources. Ce sont les deuxième et troisième critères qui permettent d'en tenir compte.

Considérations (provisoirement) finales

L'ambition : la Belgique doit assumer son rôle international

Hôte de l'UE et de l'OTAN, la Belgique n'est pas, contrairement à une idée reçue, un petit pays : à l'OTAN, sur les 30 membres, elle est 13^e en termes de population, 12^e pour le PIB et 8^e pour le PIB/tête. Dans l'UE, elle est 8^e sur 27 pour les trois variables.

Notre pays a donc le devoir d'assumer son rôle et de s'octroyer les moyens de ses ambitions, notamment en matière de Défense. Il ne peut se contenter d'être un passager clandestin... même fiable.

L'espoir : la lumière budgétaire luit-elle au bout du tunnel ?

Le Premier ministre a déclaré considérer la Défense comme l'un des pôles de son plan de relance économique. À juste titre : en sus de ses missions sécuritaires, elle est l'un des plus importants employeurs du pays, ainsi qu'un acteur économique et industriel essentiel, de par ses investissements performants, dont certains de très haute technologie.

La Défense pourra-t-elle enfin compter sur la croissance de son pouvoir d'achat, ou du moins sur son indexation pérenne ?

La crainte : de nouvelles économies

Même si le relèvement économique se profile, il ne faudra pas compter sur une nouvelle période d'années folles, assainissement oblige. À défaut d'unité de commandement au niveau national, les instruments de relance manqueront d'efficacité, engendrant des « déséconomies » d'échelle, des choix difficiles et des marges de manœuvre budgétaires réduites.

Comment vacciner le budget de la Défense ?

Le budget de la Défense pourrait à nouveau constituer une cible facile de raboutage sous prétexte de pandémie, alors que celle-ci n'a en rien réduit les risques sécuritaires, bien au contraire.

Pour une logique financière équitable

Un budget doit être l'expression financière d'une vision, d'une volonté et d'un courage politiques ; il est donc grand temps de provoquer une rupture réelle et durable avec le passé et de traduire la capacité de payer en volonté de payer.

Tout budget de la Défense est trop grand, jusqu'à ce qu'il soit trop petit.

Mots-clés : budget de la Défense