

ÉCODEF

É T U D E S

210
juillet 2022

LE BULLETIN DE L'OBSERVATOIRE
ÉCONOMIQUE DE LA DÉFENSE

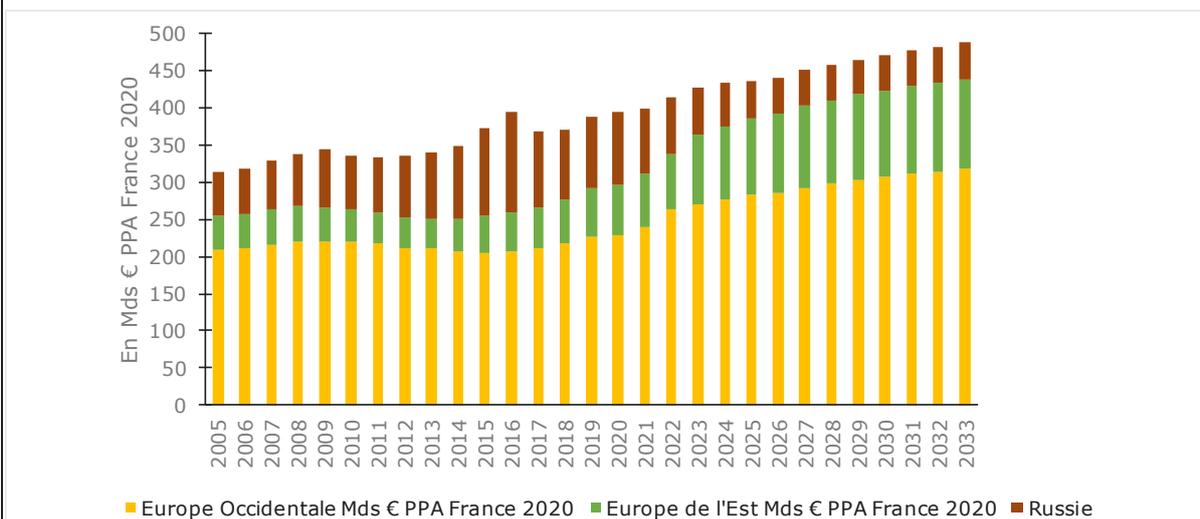
TRAJECTOIRES DES DÉPENSES DE DÉFENSE EN EUROPE

La tendance des dépenses de défense dans les pays européens montre une croissance depuis 2005, mais pas uniforme. Après une mise sous pression par la crise économique et financière de 2008, les dépenses militaires réelles (hors Russie) ont retrouvé progressivement leur niveau. Selon les prévisions du Jane's Defence Budgets, les dépenses de défense progressent suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, notamment dans pays d'Europe de l'Est. Cette tendance devrait se confirmer dans le futur.

Les dépenses de défense entre 2005 et 2033 : tendance générale

Figure 1 : Dépenses de défense en Russie, en Europe Occidentale et de l'Est entre 2005 et 2033

En Mds € PPA France constants de 2020



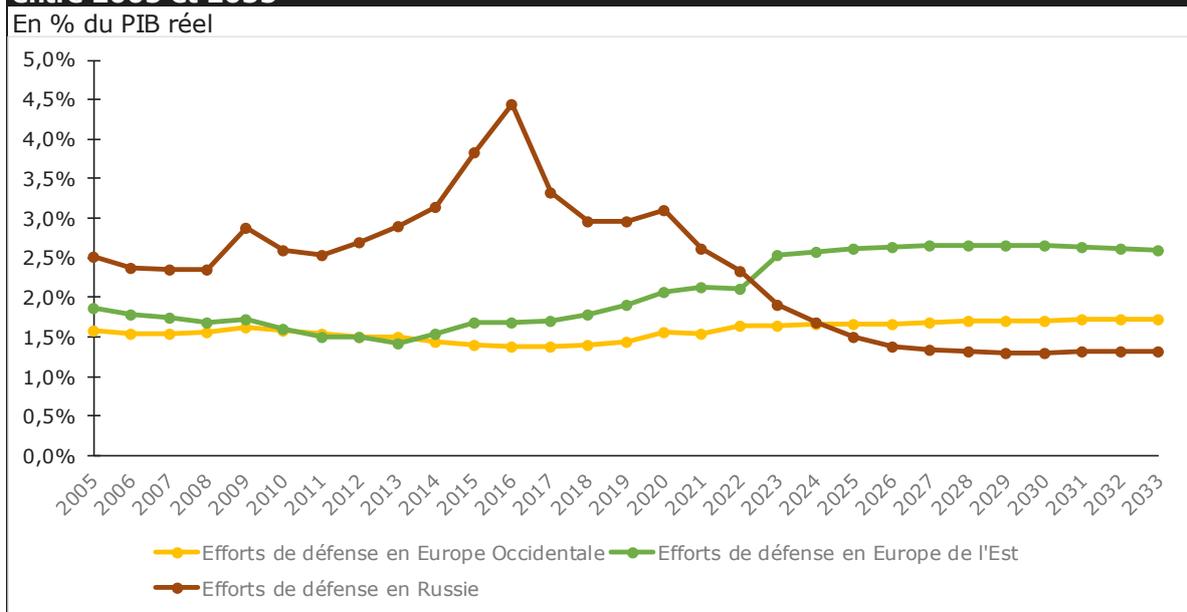
Source : Jane's Defence Budgets, 12 mai 2022.

Note : Les dépenses militaires de l'Europe occidentale portent sur 15 pays : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Les dépenses militaires de l'Europe de l'Est regroupent 14 pays : la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine.

Les dépenses militaires de la Russie concernent ce seul pays.

Figure 2 : Efforts de défense en Russie et dans les pays d'Europe Occidentale et de l'Est entre 2005 et 2033



Source : Jane's Defence Budgets, 12 mai 2022.

Note : Voir note de la figure 1.

Note de lecture :

Les données de cet EcoDef proviennent du Jane's Defence Budgets (JDB) et les montants sont convertis en euros de parité de pouvoir d'achat (PPA) France à prix constants de 2020 (notés €), sauf cas contraire où la devise est clairement exprimée en monnaie locale à prix courants.

La figure 1 montre l'évolution des dépenses de défense entre 2005 et 2033 en Europe occidentale (qui comprend 15 pays) et en Europe de l'Est (qui englobe 14 pays) qui sont deux sous-régions identifiées par JDB, ainsi que dans la Russie. On observe une tendance à la hausse entre 2005 et 2033, avec une accélération à partir de 2022, suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

La figure 2 présente l'effort de défense des pays européens entre 2005 et 2033, c'est-à-dire la part des dépenses militaires rapportées au produit intérieur brut (PIB). La part des dépenses de défense dans le PIB de la Russie a augmenté entre 2009 et 2016 où elle a atteint un pic de 4,5 %, soit 2 points de plus qu'au moment de la crise économique et financière globale de 2008.

Cependant, depuis 2016, l'effort de défense russe a sensiblement diminué. Selon les prévisions du JDB, l'effort de défense de la Russie ne devrait plus représenter que 1 % du PIB en 2033.

La figure 2 indique également qu'après une baisse de la part des dépenses militaires en Europe de l'Est sur la période 2005 à 2013, celles-ci vont augmenter, d'abord entre 2013 et 2022 à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, puis après 2022 avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Cela corrobore la forte hausse des dépenses de défense prévue par JDB en Europe de l'Est entre 2022 et 2033 de plus de 62 %, également constatée avec la figure 1.

Enfin, l'effort de défense des pays d'Europe occidentale reste stable, autour de 1,5 % du PIB sur la période 2005-2033.

Plus précisément, les dépenses de défense en Europe vont être analysées à travers cinq sous périodes. La première période commence en 2005 (au début de la série du JDB) et va jusqu'en 2009, date de la crise économique et financière globale, tandis que la seconde période s'étend de 2009 à 2013 avant l'annexion de la Crimée par la Russie et le début des conflits en Ukraine orientale en 2014, qui marque un point de rupture. L'analyse se poursuit entre 2014 et 2020, cette date correspondant à la crise Covid-19 (l'année 2021, année de la pleine crise de la Covid-19 fera d'ailleurs l'objet d'une analyse particulière). Enfin, les perspectives des dépenses de défense en Europe entre 2022, début de l'invasion russe en Ukraine et 2033, dernière année disponible dans la base de données JDB, seront détaillées.

Les dépenses de défense en Europe entre 2005 et 2009

Au niveau mondial, les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ont déclenché huit années de hausse des dépenses militaires mondiales sous l'effet des guerres en Afghanistan et en Irak qui s'ensuivent. Lorsque les effets de la crise financière mondiale de 2008 ont commencé à se faire sentir sur les budgets publics et que les États-Unis ont commencé à se désengager d'Irak, les dépenses militaires mondiales se sont stabilisées en 2009 et ont commencé à diminuer.

En Europe (Europe occidentale, Europe de l'Est et Russie), les dépenses ont suivi cette tendance globale. Entre 2005 et 2009, selon les données du JDB, les dépenses militaires réelles en Europe (hors Russie) ont progressé de 4,5 % pour atteindre 265,7 milliards d'euros (que nous écrivons Mds €). La plus forte progression a eu lieu en Europe occidentale qui représentait alors la très grande majorité des dépenses en Europe (83 %) alors que les budgets militaires en Europe de l'Est sont restés stables à 45 Mds €. En Russie, les dépenses de défense ont également progressé entre 2005 et 2009, représentant 78 Mds €, c'est-à-dire 2,9 % du PIB en 2009 (figure 2).

Les dépenses de défense en Europe entre 2009 et 2013

Par la suite, les dépenses de défense réelles en Europe (hors Russie) ont subi cinq années de réductions (2009-2013) pour ne dépasser leur valeur de 2008 qu'en 2018 (d'un montant de 275,9 Mds €, figure 1). L'effort de défense des pays d'Europe de l'Est qui était de près de 1,9 % en 2005 a diminué de 0,5 point pour s'établir au même niveau que les pays d'Europe occidentale en 2013, à 1,4 % du PIB. L'Europe de l'Est (-12,3 %) et l'Europe occidentale (-4,5 %) connaissent une baisse des dépenses de défense en termes réels sur la période 2009-2013.

À l'inverse, les dépenses de défense de la Russie ont augmenté de 15 % entre 2009 et 2013, à 89,8 Mds €, portant l'effort de défense à 2,9 % du PIB. En cela, les dépenses de défense de la Russie suivent la dynamique mise en œuvre dans le plan décennal d'armement de l'Etat (intitulé Gosudarstvennyi Programme Vooruzheniya, GPV) 2011-2020, dans le cadre duquel le gouvernement prévoit de remplacer 70 % des équipements par des armes nouvelles et améliorées (Martyntenko, E. V., & Parkhitko, 2018).

Les dépenses de défense en Europe entre 2014 et 2021

C'est en 2014 que le budget mondial de la défense renoue avec le niveau d'avant crise en 2008. En effet, suite à l'annexion de la Crimée par la Russie en février-mars 2014, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) réunis au 27^e sommet dans la ville de Newport, au pays de Galles (Royaume-Uni), les 4 et 5 septembre 2014, ont adopté comme principe que les pays dont la part du PIB consacrée à la défense est inférieure à 2 % chercheront à augmenter leurs dépenses de défense en termes réels à mesure que croîtra leur PIB et s'engageront à se rapprocher dans les dix années à venir des 2 % recommandés. De surcroît, les membres de l'OTAN ont convenu que les Alliés qui consacrent moins de 20 % de leurs dépenses de défense annuelles à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs (y compris les coûts en recherche et développement) chercheront, dans les dix années à venir, à porter leurs investissements annuels à 20 % ou plus de leur budget de défense total.

Les dépenses militaires en Europe de l'Est n'ont cessé de croître depuis 2014, l'effort de défense de la région ayant été porté à plus de 2% en 2020 (figure 2) principalement sous l'impulsion de l'Ukraine et de la Pologne. Cela représente 64,8 Mds € en 2020, soit 3,7 % de plus qu'en 2019 et 54 % de plus qu'en 2014. Cet accroissement des dépenses de défense a été la plus importante des régions du monde, bien au-delà des 10,8 % d'augmentation des pays d'Europe occidentale.

La Russie, dont les dépenses militaires ont atteint un pic en 2016, voit son économie dépendante du secteur de l'énergie. Après l'effondrement des prix du pétrole en 2014-2016, la Russie, déjà affaiblie par les sanctions économiques mises en place par les États-Unis et l'Union européenne suite à l'annexion de la Crimée entre en récession, réduit ses dépenses de défense de 27,8 % entre 2016 et 2020. Le GPV russe de 2020 a fait l'objet d'une révision à partir de 2015, avec un programme actualisé pour la période 2016-2025. Celui-ci a ensuite été repoussé à 2018-2025 (puis prévu pour 2018-2027) en raison des difficultés budgétaires. Le GPV 2027 a été signé par Vladimir Poutine en février 2018. Il comprenait des investissements dans le développement, les achats et les réparations ainsi que dans les infrastructures. En 2020, le ministère russe des Finances a proposé de réduire le GPV de 5 % pour la période 2021-2023 en raison des pressions économiques. Bien que le GPV 2027 soit comparable en valeur au GPV précédent, il peut être considéré comme plus modeste étant donné la baisse de la valeur du rouble russe par rapport aux autres monnaies au cours des dernières années et à la hausse de l'inflation.

En Europe, les dépenses de défense (hors Russie) ont crû, augmentant de 4,7 % en termes réels en 2021, et atteignant un niveau record de 311,7 Mds € dont 76,6 % proviennent d'Europe occidentale. Il s'agit de la huitième année consécutive de croissance réelle des dépenses de défense pour l'Europe (hors Russie), de sorte que le budget total de 2021 était supérieur de 24 % à celui observé en 2014. Cette tendance positive pour les budgets de défense européens est particulièrement significative, car la crise de la Covid-19 aurait tout à fait pu contraindre les gouvernements à privilégier le soutien économique à d'autres secteurs au détriment des considérations de défense.

Les investissements dans la défense (approvisionnements et Recherche & Développement) des pays européens (hors Russie) ont augmenté de 11,9 % en 2021, atteignant leur valeur la plus élevée, soit 77,8 Mds €. Cela est dû en partie au fait que les pays ont avancé les paiements ou les acquisitions de matériels militaires afin de soutenir leur industrie de défense nationale, notamment à travers des plans de soutien. Par exemple, en juin 2020, la France a annoncé un vaste plan de soutien à la filière aéronautique de 15 Mds €, dont un programme d'investissement de 1,5 Mds € pour financer la transition écologique aéronautique et 300 millions d'euros (écrits Mos €) destiné au fonds dédié à « la transformation environnementale et la modernisation des procédés » (Moura et Lacombe, 2021). Comme le mentionne un rapport de la cour des comptes, le plan de relance du 3 septembre 2020 intègre l'anticipation du calendrier de commandes d'aéronefs par l'État pour un montant de 832 Mos €. Les commandes se concentrent sur des avions, hélicoptères et drones à des fins militaires, pour environ 600 Mos € (soit environ 5 % du budget d'équipements), à destination notamment du programme d'avion léger de surveillance et de renseignement (ALSR) et l'acquisition de trois Airbus A330 ainsi que de huit hélicoptères Airbus Helicopters H225M Caracal pour l'Armée de l'air et de l'espace (Cour des comptes, 2022). L'Allemagne, de son côté, a annoncé un plan de relance de 130 Mds € en juin 2020 dont 10 Mds € affecté à l'accélération de programmes d'armement.

En termes réels, le taux de croissance des budgets de défense a été plus important en Europe de l'Est en 2021, avec 5,9 % contre 4,3 % en Europe occidentale (Serbie, + 54,8 %, en Grèce + 48 %, Croatie + 47,2 %, Hongrie + 21,1 %, Slovaquie + 11,5 %). La Pologne (+ 10,9 %) a engagé le plus gros budget en 2021 (24,1 Mds €).

En Europe occidentale, 1,9 point (sur les 4,3 % de croissance) s'explique par la hausse des dépenses de défense au Royaume-Uni, ce qui en fait le pays le plus dépensier de la région (51,6 Mds €). Les taux de croissance de la France et de l'Allemagne ont été modérés, à 1,6 % et 1,1 % tandis que celui de l'Italie a été plus fort (5,9 %). Enfin, les dépenses de défense ont fortement augmenté en Scandinavie (Finlande avec + 41,8 % et en Suède avec + 6,8 %). En proportion du PIB, les dépenses de défense en Europe occidentale s'élevaient à 1,5 % en 2021 et l'effort de défense en Europe de l'Est représentait 2,1 % en 2021.

Quant à la Russie, qui avait commencé à augmenter son budget militaire (+2,4 % en 2019 et +1,5 % en 2020), la crise due au Covid-19 conjuguée à une hausse de l'inflation a engendré une forte diminution du budget de défense en 2021 (-11,3 % en termes réels).

Perspectives des dépenses de défense en Europe entre 2022 et 2033

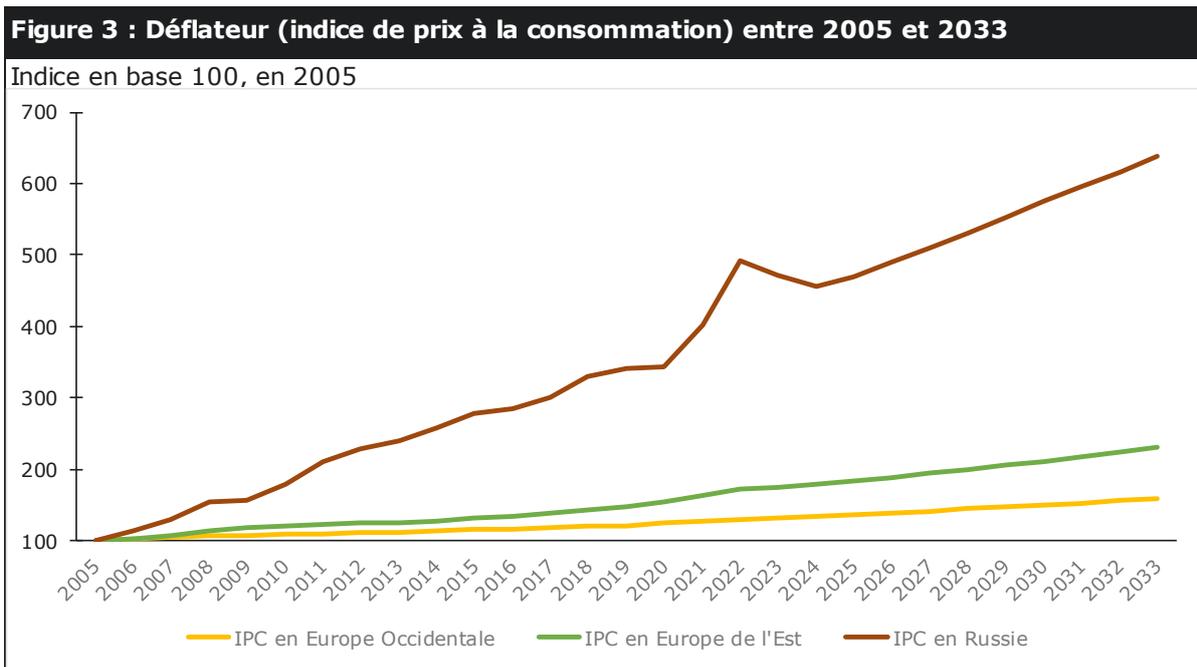
Alors que JDB prévoyait initialement que le rythme de croissance des dépenses militaires en Europe (hors Russie) ne devait pas se poursuivre en 2022 (+ 0,6 % seulement selon les données publiées en janvier 2022) – les projets de budgets de défense des pays européens annoncés avant la guerre en Ukraine présentant des augmentations plus modérées – l'incertitude géopolitique créée par la guerre en Ukraine a poussé les pays européens à plaider pour une autonomie stratégique européenne accrue, tant en matière énergétique que de défense. JDB estime que les dépenses de défense des pays européens (hors Russie) augmenteront de 8,4 % en 2022, soit près du double de l'augmentation de 2021.

Selon ces mêmes prévisions, qui se basent sur les déclarations gouvernementales des pays, les dépenses européennes (hors Russie) en termes réels devraient atteindre 337 Mds € en 2022, alors qu'il était initialement prévu qu'elles atteignent ce montant en 2030. Au rythme actuel, les dépenses réelles de défense en Europe (hors Russie) devraient atteindre 438 Mds € en 2033, soit 50,3 % de plus qu'en 2020.

Selon la figure 1, les dépenses militaires en Europe occidentale et en Europe de l'Est ne devraient cesser de croître entre 2022 et 2033 en termes réels. Les budgets militaires des pays d'Europe de l'Est devraient suivre un rythme annuel de croissance de près de 4,5 % par an tandis que ceux d'Europe occidentale sont supposés croître, mais de façon moins soutenue (+1,7 % par an) pour représenter 318 Mds € en 2033. Au total, les dépenses de défense pour l'Europe de l'Est devraient plus que doubler en 2033 par rapport à 2018, pour dépasser 120 Mds €. En 2033, les dépenses de défense en Europe de l'Est devraient représenter 27,4 % du total des dépenses en Europe alors que cette part était de 23 % en 2020. Cette évaluation est largement due au fait que plusieurs pays européens, dont certains sont membres de l'OTAN, ont déjà annoncé d'importants plans d'investissements dans la défense afin d'atteindre ou dépasser l'objectif de 2% du PIB. Selon JDB, l'effort de défense des pays d'Europe de l'Est devrait être porté à plus de 2,5 % du PIB dès 2023.

Pour la Russie, la hausse des prix mondiaux du pétrole et du gaz, qui résulte en partie de l'invasion en Ukraine peut contribuer à maintenir les dépenses de l'État, à condition que le pays soit toujours en mesure de trouver des clients pour ses exportations. Pour l'instant, JDB estime que les dépenses de défense seront inférieures de 10,3 Mds € en 2022 par rapport à 2021, soit une baisse réelle de 11,9 (les ramenant au même niveau qu'en 2011). Il souligne également que l'acquisition de nouveaux systèmes d'armements pourrait être ralentie en raison de la limitation des approvisionnements en composants de l'étranger. Ainsi, le budget de la défense 2033 de la Russie devrait être divisé par deux par rapport à 2020 pour représenter 50 Mds €.

Influence de l'inflation sur les dépenses de défense



Source : Jane's Defence Budgets, 12 mai 2022.

Note : Voir note de la figure 1.

Compte tenu de la situation macroéconomique actuelle, l'inflation doit être prise en compte dans les prévisions budgétaires. Ainsi, les taux d'inflation élevés enregistrés en 2021 ont entraîné des contractions des dépenses de défense exprimées en termes réels : en Amérique latine (-3,7 %), en Amérique du Nord (-3,4 %), en Afrique subsaharienne (-10,5 %) et en Russie, même si en termes nominaux les dépenses ont progressé dans ces régions.

La figure 3 montre l'évolution de l'inflation prévue par JDB sur la base d'IHS Markit, entre 2005 et 2033 (indice des prix à la consommation base 100 en 2005) en Europe occidentale, en Europe de l'Est et en Russie. L'inflation a plus progressé en Europe de l'Est qu'en Europe occidentale et devrait continuer d'augmenter après 2022 sans que cela affecte la dynamique positive de hausse des dépenses de défense. En revanche, l'inflation russe devrait se poursuivre après 2022 à un rythme soutenu, provoquant une baisse des dépenses militaires même si en termes nominal les dépenses devraient augmenter. L'obstacle le plus évident à la croissance du financement militaire en Russie à l'heure actuelle est l'impact économique attendu des sanctions. Selon les données du JDB, le PIB russe se contractera de 10,9 % en 2022 et de 3,3 % en 2023 en termes réels, c'est à dire la pire récession depuis les années 1990. Cela limitera la capacité du gouvernement à financer les forces armées.

Sur un plan macro-économique, les budgets de la défense des pays pourront être mis sous pression dès lors que les coûts des facteurs de production augmenteront, menaçant l'économie d'une spirale prix-salaire. En outre, si les Banques centrales décident d'augmenter les taux d'intérêt pour atténuer l'inflation, cela augmentera le coût des emprunts à un moment où les déficits budgétaires atteignent des niveaux importants dans le monde après que les pouvoirs publics aient engagé des dépenses pour soutenir l'activité à l'arrêt pendant la crise due au Covid-19.

Perspectives des dépenses de défense en Europe : analyse par pays

L'Allemagne débloque une enveloppe exceptionnelle de 100 Mds €

Le budget de la défense allemande de 2019 a mis en œuvre une augmentation de 25,5 % des achats militaires par rapport à 2018 (de 6,1 Mds € en 2018 à 7,6 Mds € en 2019) et le budget 2021 a poursuivi cette politique d'acquisition à grande échelle avec les projets de remplacement de l'Eurofighter Typhoon, du système allemand de surveillance aéroportée par Pegasus, la recherche d'un successeur au Tornado (dont la fin de l'exploitation est prévue en 2030) et l'achat d'hélicoptères militaires NH90.

Trois jours après l'invasion russe en Ukraine, le 27 février 2022, le chancelier allemand Olaf Scholz a annoncé devant le Bundestag que le gouvernement allait investir 100 Mds € dans la Bundeswehr, l'armée allemande, à travers l'adoption d'un fonds spécial qui s'étalera sur plusieurs années. Comme l'ont précisé Olaf Scholz et la ministre fédérale de la Défense, Christine Lambrecht, ce fonds est destiné à accroître les investissements et moderniser les forces armées, notamment à travers l'achat du successeur des chasseurs Tornado. Par ailleurs, le gouvernement allemand a déjà annoncé l'acquisition de 35 avions américains F-35.

Avec l'hypothèse d'une répartition annuelle sur trois ans (2022, 2023, 2024), cette enveloppe de 100 Mds € devrait permettre à l'Allemagne de porter son effort de défense à 2 % du PIB par an. Notons que, contrairement au budget du ministère de la Défense, le fonds spécial ne sera pas soumis au frein à l'endettement, dispositif juridique qui restreint de manière automatique les dépenses publiques, garantissant ainsi un équilibre des finances publiques sur un cycle économique complet. Le frein à l'endettement, qui est inscrit dans la constitution allemande limite le déficit budgétaire structurel fédéral à un maximum de 0,35 % du PIB.

Quoi qu'il en soit, cette décision marque un tournant dans la politique de défense allemande puisque la dotation totale de la défense devrait augmenter de 45,4 % en 2022, en termes réels, la défense étant supposée représenter 65,2 Mds €. JDB estime qu'avec le fonds spécial, la part des acquisitions dans le budget militaire allemand va presque doubler (35 % en 2022 contre 18 % en 2021).

Selon les prévisions du JDB, les dépenses militaires allemandes continueront d'être supérieur à 60 Mds € d'ici 2033 dans l'optique de maintenir l'effort de défense à environ 2 % par an.

En France, la perspective d'un effort de défense à 2,4 % du PIB

Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la France a appelé à une Europe plus souveraine et indépendante. En prenant en compte les pensions et le financement des anciens combattants. Les estimations du JDB montrent une croissance des dépenses annuelles totales de défense de la France de 36,6 % entre 2022 et 2033 pour atteindre 70 Mds € en 2033, maintenant ainsi l'effort de défense à 2,4 % du PIB.

Au Royaume-Uni, maintien d'un effort de défense à 2 % du PIB

Conformément à la recommandation formulée par l'OTAN lors du sommet de 2014, le gouvernement britannique maintient ses dépenses de défense à au moins 2 % du PIB.

Au total, entre 2010 et 2021, le budget de la défense du Royaume-Uni s'est maintenu en augmentant en moyenne de +1,5 % par an en termes réels (exprimés en € PPA France de 2020). Cela représente 51,6 Mds € en 2021. Fin novembre 2020, le Premier ministre britannique Boris Johnson a annoncé son intention d'augmenter les dépenses de défense de 16,5 Mds £ (17,4 Mds €) au cours des quatre années suivantes, en complément de l'engagement pris en 2019 par le Parti conservateur d'augmenter les dépenses de défense de 0,5 point de plus que l'inflation chaque année. Cette augmentation était surtout ciblée sur 2021 et 2022, permettant notamment l'acquisition de neuf nouveaux avions de patrouille maritime P-8A Poseidon de la compagnie Boeing, la mise en service de l'avion militaire F-35 et la prolongation et la modernisation des Eurofighter Typhoon de la Royal Air Force.

Le ministère britannique de la Défense (MoD) publie un plan annuel d'équipement de défense qui détaille l'allocation des dépenses totales d'acquisition d'équipements et de soutien pour les forces armées britanniques sur une période de dix ans. Selon le plan d'équipement de défense 2021-2031 publié en février 2022, l'hypothèse de planification convenue avec le Trésor de Sa Majesté pour les années 2025 et suivantes prévoit une croissance réelle de 0,5 %, ce qui représente 238 Mds £ jusqu'en 2031. Cependant, étant donné que le paysage stratégique européen a considérablement changé depuis l'invasion de l'Ukraine, le JDB prévoit que les baisses de budget initialement prévues en 2023 et 2024 sous l'effet de la réduction de 5 % du personnel militaire et de la réduction du nombre de chars de combat FV4034 Challenger 2 – qui devaient être remplacés par Challenger 3 d'ici 2027-2030 – feront place à un accroissement du budget réel de 1,5 %.

À partir de 2025, le JDB prévoit un taux de croissance annuel réel des dépenses de défense de 1 %, soit le double de ce qui a été convenu avec le Trésor. Cette nouvelle prévision maintient la défense en pourcentage du PIB à 2 %. Selon les prévisions du JDB, les dépenses de défense britannique devraient atteindre 59,4 Mds € en 2033, soit 13,1 % de plus qu'en 2022.

Les Pays-Bas : un effort de défense à 2 % du PIB en 2024

Les Pays-Bas ont décidé en janvier, avant le début de l'invasion russe en Ukraine, d'augmenter leurs dépenses de défense de plusieurs milliards d'euros afin de se rapprocher de l'objectif de 2% d'ici 2024, a déclaré le Premier ministre néerlandais Mark Rutte lors d'une conférence de presse le 7 mars. Pourtant, selon les prévisions du JDB, les Pays-Bas ne devraient pas atteindre un engagement militaire de 2 % du PIB d'ici 2033. Il est prévu une augmentation en moyenne de 3 % par an entre 2021 et 2033.

Les pays d'Europe de l'Est : perspective d'un dépassement des 2 % du PIB à court terme

Les États d'Europe de l'Est, inquiets de l'invasion russe en Ukraine, avaient initialement pour objectif d'atteindre un engagement budgétaire à 2 % du PIB d'ici mi 2020. Depuis, les pays les plus proches géographiquement du conflit, comme la Roumanie, la Pologne et les pays baltes, ont annoncé vouloir porter leurs dépenses de défense au-delà des 2 % d'ici 2023, mais les tensions inflationnistes sur les prix des matières premières et de l'énergie font planer le doute sur leur capacité à atteindre cet objectif.

Au moment de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, si on prend en compte tous les pays d'Europe de l'Est, même ceux qui ne sont pas membres de l'OTAN, seules la Pologne et la Grèce présentaient un effort de défense à 2 % du PIB (selon les données du JDB). Depuis, en 2021, six pays d'Europe de l'Est dépassent les 2 %, dont l'Ukraine (2,22 %) qui n'est pas membre de l'OTAN. Plusieurs autres pays ont massivement investi, telle la Hongrie qui a beaucoup augmenté son budget entre 2014 et 2021, passant son effort de défense de 0,8 % en 2014 à 1,45 % du PIB. La Slovaquie a connu une croissance similaire, passant de 0,98 % du PIB en 2014 à 1,9 % en 2021.

En Roumanie, à la suite d'une réunion avec le Conseil suprême de la défense nationale, le président Klaus Iohannis, a déclaré lors d'une conférence de presse le 1er mars 2022 qu'il était nécessaire d'augmenter le budget de la défense du pays de 2 à 2,5 % du PIB d'ici 2023, compte tenu de la guerre menée par la Russie en Ukraine. Le gouvernement a donc alloué 26,9 Mds RON (soit 10,8 Mds €) au budget 2022 de la défense, ce qui représente une augmentation réelle de 11,6 % par rapport à 2021, au-dessus des 8 % initialement envisagés avant la guerre, afin de fixer l'effort de défense à 2,2 % du PIB. Compte tenu de la trajectoire des dépenses militaires, l'objectif d'atteindre plus de 2,5 % du PIB en 2023 nécessitera d'augmenter le budget sur un an de 23,3 % en termes réels, ce qui représente 13,4 Mds €, le plus haut niveau depuis 2005.

Florin Cîțu, chef du Parti national libéral et président du Sénat roumain a proposé qu'une grande partie des nouveaux fonds devra être utilisée pour les investissements en matériels, bien qu'aucun chiffre précis n'ait encore été communiqué. La Roumanie a déjà augmenté ses dépenses d'investissement de 25,7 % entre 2016 et 2021, atteignant 4,8 Mds € en 2022.

Selon les prévisions du JDB, les dépenses de défense roumaines devraient continuellement croître entre 2022 et 2033 à un rythme annuel moyen de 3,2 % pour atteindre 15,3 Mds € en 2033, soit 13,1 % de plus qu'en 2022.

En Pologne, le ministre de la défense nationale Mariusz Błaszczak a déclaré, le 3 mars 2022 devant la Diète (chambre basse du parlement polonais), que les dépenses de défense du pays devraient passer de 2 % recommandé par l'OTAN à 3 % en 2023. Cette décision devrait permettre à la Pologne d'augmenter la taille de ses forces armées et de moderniser ses équipements. Il a fait cette annonce lors de la première lecture d'un nouveau projet de loi sur la défense nationale qui prévoit le doublement de la taille de son armée pour atteindre 250 000 hommes et l'adoption de nouveaux mécanismes de financement pour ses forces armées.

Selon JDB, pour que le budget dépasse les 3 % du PIB en 2023, la Pologne devra consentir à une augmentation réelle de son budget de 58,9 %, ce qui représente 35,3 Mds €. Cela représenterait la hausse la plus importante dans le monde et conforterait sa position de pays d'Europe de l'Est qui dépense le plus pour la défense. La Pologne poursuit ainsi un programme de modernisation des capacités militaires à long terme. Ce programme est inscrit dans le plan de modernisation technique (PMT), qui est un élément du plan global de développement des forces armées. Selon le plan, les dépenses de modernisation s'élèveront à 524 Mds PLN sur la période 2021-2035. Les programmes se concentreront sur le renforcement du flanc oriental de la Pologne et permettront la formation d'une nouvelle et quatrième division de l'armée polonaise. Selon les prévisions du JDB, les dépenses de défense polonaises devraient significativement et continuellement augmentées entre 2022 et 2033 pour atteindre 41,2 Mds €, soit une hausse de 85,5 %.

Enfin, la République tchèque a engagé un processus visant à trouver des moyens d'augmenter son budget militaire dès que possible et d'atteindre le seuil de 2% du PIB en 2025 au plus tard. Le pays a l'intention d'accélérer ses programmes d'acquisition les plus importants afin qu'ils soient prêts à tirer parti des futures augmentations budgétaires.

Les pays baltes : accroissement rapide des dépenses de défense d'ici 2033

En Lituanie, le parlement a examiné un projet d'amendement au budget de l'État visant à augmenter les dépenses de défense à 2,7 % du PIB pour 2022 ce qui représente 642 Mos € de plus de ce qui avait été envisagé avant l'invasion russe en Ukraine. Afin de maintenir l'effort de défense à 2,7 % d'ici 2033, JDB estime que la Lituanie allouera près de 2,7 Mds € chaque année à sa défense nationale.

Le 1^{er} mars 2022, la Lettonie a approuvé une nouvelle proposition de dépenses de défense qui prévoit que le pays consacre 2,5 % de son PIB à la défense d'ici 2025, contre 2,2 % en 2022. Parmi les domaines d'investissement mis en avant dans l'annonce de la Lettonie figurent la logistique, les drones et la cyber sécurité. JDB prévoit un accroissement annuel moyen des dépenses militaires de 4 % entre 2022 et 2033 pour représenter 1,6 Mds € en 2033.

Dès janvier 2022, l'Estonie a annoncé qu'elle augmenterait de 380 Mos € son budget de défense dans les années à venir, invoquant déjà des inquiétudes quant au comportement de la Russie. Le budget de l'Estonie a frôlé les 2,2 % du PIB en 2021. JDB prévoit que le budget de la défense continue à suivre une trajectoire similaire à celle de la Lettonie voisine avec une prévision de croissance de 3,6 % en moyenne par an entre 2022 et 2033.

Les pays scandinaves : atteindre et maintenir l'effort de défense à 2 % du PIB d'ici 2033

Bien que disposant d'un environnement économique et politique favorable au développement, la Finlande a connu une croissance relativement faible depuis 2008 suite à la crise économique et financière globale. Puis, la crise sanitaire a entraîné une baisse du PIB de 2,8 % en 2020 suivie d'une reprise de 3,6 % en 2021. Les dépenses de défense ont été impactées par les mesures d'austérité destinées à stabiliser l'économie après 2008. En termes réels, les dépenses de défense en 2015 étaient inférieures de 13,1 % à celles de 2010, ayant chuté à moins de 1,3 % du PIB. Les investissements en matériels militaires ont été particulièrement impactés (passant de 740 Mos € à environ 494 Mos € entre 2011 et 2015).

Ainsi, malgré l'impact économique de la crise du Covid-19, la Finlande a continué à augmenter son budget de défense. Selon les données du JDB, le budget de la Finlande a augmenté de 41,8 % en termes réels entre 2020 et 2021, pour atteindre 3,8 Mds €. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, tous les partis politiques finlandais ont soutenu une augmentation des dépenses de défense. Début avril 2022, le gouvernement finlandais a décidé d'allouer environ 2,2 Mds € de fonds supplémentaires à la défense entre 2023 et 2026. Le ministre de la Défense finlandaise, Antti Kaikkonen a déclaré le 5 mars que la Finlande accélérerait les projets d'acquisition de sa défense antiaérienne. Bien que ne faisant pas partie de l'OTAN au moment de l'invasion russe en Ukraine le 24 février 2022, la Finlande collaborait déjà aux efforts de coopération européenne en matière de défense et vient officiellement de demander son adhésion à l'OTAN le 15 mai 2022.

Selon les prévisions du JDB, les dépenses de défense finlandaises vont se maintenir au même niveau jusqu'en 2033, à environ 3,8 Mds €.

En Suède, le budget de la défense est resté à peu près stable depuis 2008, entre 4,3 et 4,9 Mds €. Il n'a commencé à croître plus significativement que depuis 2019. En proportion du PIB, les dépenses de défense n'ont cessé de diminuer, passant de 1,5 % en 2005 à 1,1 % en 2017, pour n'augmenter qu'à 1,3 % en 2021.

Dans un contexte économique post-covid, le projet initial de budget 2022 de la Suède, publié le 20 septembre 2021, allouait 6 Mds € à la défense, soit une hausse de 4,9 % en termes réels. Ainsi, le budget 2022 était supposé atteindre 1,34 % du PIB, valeur la plus élevée depuis 2007, mais l'invasion de l'Ukraine par la Russie a bouleversé la trajectoire prévue par le gouvernement suédois qui a annoncé son intention de porter les dépenses militaires à 2 % du PIB. Pour l'instant, aucun calendrier n'a été divulgué et le ministre de la Défense suédois, Peter Hultqvist, a déclaré que l'accroissement des dépenses de défense devra être mis en œuvre de manière réaliste, en fonction des contraintes éventuelles. Tout comme la Finlande, la Suède a présenté une demande officielle d'adhésion à l'OTAN le 16 mai 2022. Les prévisions actuelles du JDB maintiennent la projection présentée par le gouvernement suédois dans le document « Total Defence 2021-2025 » avec un taux de croissance annuel moyen de 5,3 % entre 2021 et 2033. Cela signifie que la Suède atteindrait 2 % du PIB début 2030.

Contrairement à la Finlande et à la Suède, le Danemark fait partie de l'OTAN. Il alterne depuis 2005 entre un budget de la défense en baisse (2005-2008, 2011-2015) et en hausse (2009-2011, 2016-2020) de sorte que, le taux de croissance annuel moyen entre 2005 et 2021 a été quasi nul. Depuis 2019, la tendance à la hausse des dépenses de défense est essentiellement due à l'augmentation des dépenses d'investissement dans des avions de combat, dont le financement est passé de 34 Mos € en 2018 à 297 Mos € en 2022, conformément aux aspirations du Danemark en matière d'approvisionnement décrit dans le livre blanc intitulé « Accord de défense » ratifié par le gouvernement le 28 janvier 2018 (qui prévoit une planification jusqu'en 2023). L'Accord de défense prévoit l'acquisition de 27 F-35, de nouveaux chars, d'une défense aérienne au sol, de systèmes d'armes anti blindés, et de nouveaux systèmes de drones. Il s'agit également pour le Danemark d'équiper les frégates de la Marine de missiles à courte et à plus longue portée pour renforcer la défense aérienne. En réaction à la guerre en Ukraine, le pays prévoit d'augmenter ses dépenses de défense à 2 % du PIB. Initialement, le budget 2022 publié en août 2021 devait connaître une augmentation de 2,9 %, mais la trajectoire des dépenses militaires a été modifiée suite à l'allocution le 6 mars 2022, de la Première ministre Mette Frederiksen qui a déclaré que le gouvernement s'était mis d'accord sur l'objectif de 2 % du PIB d'ici 2033. Cela représente un grand changement dans la politique budgétaire en matière de défense puisque l'accord actuel sur la défense, qui expire en 2023, prévoyait de laisser l'engagement militaire aux environs de 1,15 % du PIB. L'annonce du Danemark est donc très importante, puisqu'elle fait plus que doubler sa contribution à la défense en un peu plus d'une décennie, passant de 3 Mds € en 2022 à 6,3 Mds € en 2033. Entre 2022 et 2033, cela représenterait 55,7 Mds € de dépenses de défense totales. Le Danemark prévoit d'atteindre l'objectif de 2 % du PIB au plus tard à la fin de l'année 2033.

Méthodologie

Les données utilisées sont extraites du tableur des budgets de défense de Jane's (en anglais Jane's Defence Budgets) en date du 12 mai 2022, qui fournit des données et des projections pour 107 pays sur la période 2005-2033. Les pays sont répartis en huit régions : l'Amérique du Nord (2 pays), l'Amérique latine (11 pays), l'Europe de l'Ouest (ou Europe occidentale, 15 pays), l'Europe de l'Est (14 pays), la Russie et la Communauté des États indépendants (9 pays), l'Afrique subsaharienne (14 pays), le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (20 pays) et l'Asie-Pacifique (22 pays). Notons que la Russie a été traitée à part dans cet EcoDef (sans les pays de la Communauté des États indépendants) afin de prendre en compte la situation géopolitique actuelle.

Le budget de la défense exprimé par Jane's Defence Budgets (JDB) est composé des acquisitions d'équipement d'armes, des budgets militaires en Recherche, développement, test et évaluation (RDT&E), des budgets de personnel militaire, des opérations et maintenance et enfin des autres dépenses budgétaires militaires. JDB établit des prévisions sur le budget de la défense et non sur les dépenses de défense, celles-ci pouvant être supérieures ou inférieures au budget d'une année donnée en raison de la nature du financement et des calendriers de paiement. Le périmètre est proche de celui de l'OTAN, mais prend en compte les dépenses pour les forces paramilitaires si tant est qu'elles sont financées par les ministères de la Défense.

La comparaison internationale des dépenses de défense nécessite l'expression en monnaie commune de valeurs initialement exprimées en différentes monnaies locales. Le calcul d'une estimation des dépenses réelles de défense se fait en éliminant l'effet des variations des prix sur les dépenses nominales par l'utilisation d'un déflateur. Les déflateurs (indice de prix à la consommation) utilisés proviennent d'IHS Markit et sont fournis par JDB. Il est procédé à une conversion basée sur la Parité de Pouvoir d'achat (PPA) France du PIB de la Banque mondiale. Les PPA de la Corée du Nord, Taiwan, la Syrie, le Yémen et le Sud-Soudan ne sont pas disponibles. Pour ce qui est des pays membres de l'OTAN, l'Albanie, le Luxembourg, la Macédoine du Nord et le Monténégro ne font pas partie du JDB.

Enfin, notons que l'indice des prix à la consommation (IPC) du JDB et son périmètre sont différents de ceux d'autres organismes tels que le SIPRI ce qui influence les montants de dépenses de défense. Par exemple, en prenant en compte la base de données du SIPRI, l'inflation en Russie en 2021 est de 6,7 % contre 16,6 % pour JDB, les dépenses de défense qui en résultent sont de 135,1 Mds € (en euros PPA France 2020) alors qu'elles sont de 87,3 Mds € (en euros PPA France 2020) avec JDB.

BIBLIOGRAPHIE

Allemagne :

- Missions allemandes en France, « L'Allemagne va investir 100 milliards d'euros dans la Bundeswehr » : <https://allemagneenfrance.diplo.de/fr-fr/actualites-nouvelles-d-allemande/01-Politiquefederale/-/2517784>
- <https://dserver.bundestag.de/btd/19/315/1931501.pdf>
- <https://www.bmvg.de/de/presse/ein-gutes-zeichen-fuer-die-bundeswehr-und-unsere-sicherheit-5373564>
- Jane's Defence Budget (version du 23 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

France :

- https://www.senat.fr/rap/l21-163-39/l21-163-39_mono.html
- <http://www.senat.fr/rap/r20-697/r20-697-syn.pdf>
- <https://www.gouvernement.fr/discours/12333-declaration-de-m-jean-castex-premier-ministre-relative-a-la-programmation-militaire-au-titre-de-l>
- Jane's Defence Budget (version du 23 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Royaume-Uni :

- <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8175/CBP-8175.pdf>
- Jane's Defence Budget (version du 24 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Roumanie :

- https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/budget2022/Anexa_3/Ministerul_Apararii_Nationale.pdf
- Jane's Defence Budget (version du 23 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Pologne :

- <https://www.gov.pl/web/finanse/ustawa-2022>
- <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-na-2021>
- The First News, « Parliament passes bill on expanding Poland's armed forces » : <https://www.thefirstnews.com/article/parliament-passes-bill-on-expanding-polands-armed-forces-28684>
- Jane's Defence Budget (version du 24 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Lituanie :

- https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf
- <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2021-10-15%20Dideja%20Mazeja.pdf>
- Jane's Defence Budget (version du 23 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Lettonie :

- <https://www.fm.gov.lv/lv/aizsardzibas-ministrija>
- Jane's Defence Budget (version du 23 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Estonie :

- <https://www.fin.ee/riigi-rahendus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigieelarve#item-1>
- <https://www.fin.ee/media/3137/download>
- <https://valitsus.ee/en/media/3951/download>
- Jane's Defence Budget (version du 7 avril 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Danemark :

- <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/aarsrapporter/-forsvarsministeriets-omraades-oekonomi-2022-.pdf>
- <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/aarsrapporter/-ministeromraadets-oekonomi-2021-.pdf>
- <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-danish-defence-agreement-2018-2023-pdf-a-2018.pdf>
- <https://www.fmn.dk/en/topics/agreements-and-economy/agreement-for-danish-defence-2018---2023/>
- Jane's Defence Budget (version du 7 avril 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Finlande :

- <http://budjetti.vm.fi>
- https://budjetti.vm.fi/indox/tae/ruotsi/2022/hallituksenEsitysRuotsi_tae_2022.jsp
- Jane's Defence Budget (version du 7 avril 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Suède :

- <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/09/prop.-2021221/>
- <https://www.regeringen.se/4a6646/contentassets/cdd922ce835e4da0a87edcb38aafef65/utgiftsomrade-6-forsvar-och-samhallets-krisberedskap.pdf>
- Jane's Defence Budget (version du 7 avril 2022)
- Jane's Market Report (version du 2 mars 2022)

Russie :

- Jane's Defence Budget (version du 29 mars 2022)
- Jane's Market Report (version du 20 avril 2022)
- Lagneau L. (2008), *L'accord de sécurité entre l'Irak et les États-Unis*, Zone Militaire Opex.com
- Lagneau L. (2020), *L'Allemagne va soutenir massivement son industrie de l'armement dans le cadre d'un plan de relance*, Zone Militaire Opex.com
- Martynenko, E. V., & Parkhitko, N. P. (2018). *Implementation of the Russian state armaments program 2011-2020 : economic and financial analysis*. European Research Studies Journal, 21 (Special issue 2), 506-517.
- Ministère de l'économie, Trésor-Eco n°168 : *Baisse du prix du pétrole : quelles conséquences pour l'économie mondiale et pour la France ?*, avril 2016, mis en ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/785d4023-29ea-48b5-8d41-209179c07566/files/92eddb95-9f8f-47d8-bf4f-961bc04c43ab>
- Cooper, J. (2016), *Russia's state armament programme to 2020: a quantitative assessment of implementation 2011-2015*, FOI Report.
- Frontenaud, A. (2021), *Comparaisons internationales de dépenses de défense et parité de pouvoir d'achat défense*, ÉcoDef Études, n° 181, OED, mai 2021.

ÉCODEF - ÉTUDES

L'Observatoire Économique de la Défense diffuse ÉcoDef par courriel (format pdf). Si vous êtes intéressé(e) par cette formule, veuillez adresser un courriel à : daf.oed.fct@intradef.gouv.fr

Découvrez toutes les publications du secrétariat général pour l'administration sur : Internet : www.defense.gouv.fr/sga Intranet : www.sga.defense.gouv.fr

Observatoire Économique de la Défense

(SGA/DAF/OED) Balard parcelle Ouest
60 Boulevard du Général Martial Valin, CS 21623,
75509 Paris CEDEX 15

Directeur de la publication : Christophe MAURIET

Rédacteur en chef : Pierre GREFFET

Auteur : Adrien FRONTENAUD

Maquettage et réalisation : SGA/Com

Courriel : daf.oed.fct@intradef.gouv.fr

ISSN 2431-6148 : EcoDef (En ligne)