



Les entretiens de l'ECODEF #5  
17 janvier 2023

**Quelles évolutions de notre appareil de défense face à  
la menace des conflits de haute intensité ?**

Invité : **Nicolas Baverez**  
Économiste et historien  
Docteur en histoire et agrégé de sciences sociales  
Membre du Comité de direction de la revue Commentaire

Avec : **Julien Malizard**  
Docteur en sciences économiques  
Titulaire adjoint de la Chaire Économie de défense – IHEDN

Animation : **Olivier Martin**  
Ingénieur général de l'armement (2S)  
Président du Comité de pilotage de la Chaire

Afin de permettre à son public de mieux appréhender les enjeux économiques des activités de défense, la Chaire propose Les entretiens de l'ECODEF, une série de webinaires au cours desquels les résultats des travaux de ses chercheurs sont présentés sous forme d'entretien, complété d'un échange avec un praticien reconnu sur le thème traité et des question-réponses avec le public.

Le 5<sup>e</sup> numéro de ce webinaire, intitulé « Quelles évolutions de notre appareil de défense face à la menace des conflits de haute intensité ? », a été diffusé en direct le mardi 17 janvier 2023.

Animé par Olivier Martin (Ingénieur général de l'armement (2S), Président du Comité de pilotage de la Chaire), il a proposé un échange avec Nicolas Baverez (Économiste et historien, Docteur en histoire et agrégé de sciences sociales, Membre du Comité de direction de la revue Commentaire) et Julien Malizard (Docteur en sciences économiques, Titulaire adjoint de la Chaire Économie de défense – IHEDN).

Pourquoi ce thème ?

La guerre en Ukraine lancée par la Russie vient confirmer le caractère crédible d'une guerre de haute intensité en Europe. Toutefois, pour s'y préparer, l'outil militaire devra s'adapter, ce qui nécessitera des moyens budgétaires afin de regagner en épaisseur et plus généralement passer d'une logique de flux à une logique de stocks.

Ce webinaire a eu pour but de présenter les réflexions de nature économique et budgétaire des deux invités : Nicolas Baverez est auteur avec Bernard Cazeneuve de deux rapports de l'Institut Montaigne sur les transformations de la politique de défense depuis la fin de la guerre froide [\[1\]](#) [\[2\]](#) et Julien Malizard de plusieurs contributions récentes sur les budgets de défense en France [\[3\]](#) [\[4\]](#).

La Chaire vous propose une synthèse les principaux enseignements de ce webinaire, dont [la vidéo intégrale est disponible sur la page YouTube de la Chaire](#), ainsi que les réponses apportées aux questions des participants.



**Olivier Martin : Pouvez-vous nous rappeler les transformations principales depuis la fin de la guerre froide ?**

**Nicolas Baverez :** Après l'effondrement de l'URSS, on a vécu dans un moment où l'on a considéré que la paix était acquise et la guerre impossible. Pourtant, de nombreux chocs ont eu lieu : les attentats du 11 septembre 2001, puis des guerres « enlisées » en Afghanistan et en Irak. Malgré cela, les budgets de défense des puissances occidentales ont été orientés à la baisse (environ -20 % en France en euros constants) entre 1990 et 2015. Les appareils militaires ont donc été adaptés à cette nouvelle donne, par exemple en France, en maintenant la dissuasion nucléaire et augmentant les capacités de projection de forces, mais en réduisant considérablement la « profondeur » de notre outil militaire.

Depuis plusieurs années, on observe une transformation de l'environnement stratégique avec la montée de puissances agressives et d'empires autoritaires, en témoigne l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022. Néanmoins, les autres menaces, notamment le terrorisme djihadiste, existent toujours. Par ailleurs, de nouveaux espaces de conflictualité émergent comme le cyber conduisant à des guerres hybrides. Enfin, l'hypothèse d'une guerre de haute intensité est devenue plus vraisemblable, ce qui pose la question de l'adaptation de l'outil militaire mais aussi de sa doctrine d'emploi.

**Olivier Martin : Comment les armées françaises se sont-elles adaptées, notamment sous l'angle capacitaire ?**

**Nicolas Baverez :** Jusqu'en 2015, les suppressions de poste dans les forces armées devaient permettre de générer des marges de manœuvre budgétaire pour financer la modernisation et l'adaptation des forces armées, dans le cadre d'un « modèle complet d'armée ». Toutefois, ces marges de manœuvre n'ont pas été dégagées et l'évolution capacitaire était donc orientée à la baisse jusqu'en 2015.

À partir de 2015, les budgets sont orientés à la hausse mais ils ne permettent pas de répondre aux défis de la guerre de haute intensité, parce que cela nécessite de la masse critique de stocks (munitions ou pièces de rechange) et du volume pour durer dans le temps. Par exemple, les obus tirés par jour par les belligérants en Ukraine correspondent au stock de l'armée française <sup>[5]</sup>. Cela doit se conjuguer à la montée en puissance d'un appareil de production, qui n'a pas été prévu pour la haute intensité. Par exemple, la dernière commande française pour les canons CAESAR a été faite en 2011, de sorte que les exportations ont été indispensables pour préserver les compétences industrielles. Le caractère échantillonnaire des forces armées se traduit par des capacités de production limitées. Or, comme ces dernières s'inscrivent dans

un système de production marqué par une durée de cycle largement supérieure à celle des biens civils, l'adaptation de l'outil industriel nécessite une anticipation forte.

**Olivier Martin : Compte tenu de la menace de la guerre de haute intensité, quels doivent être les moyens budgétaires alloués aux forces armées ?**

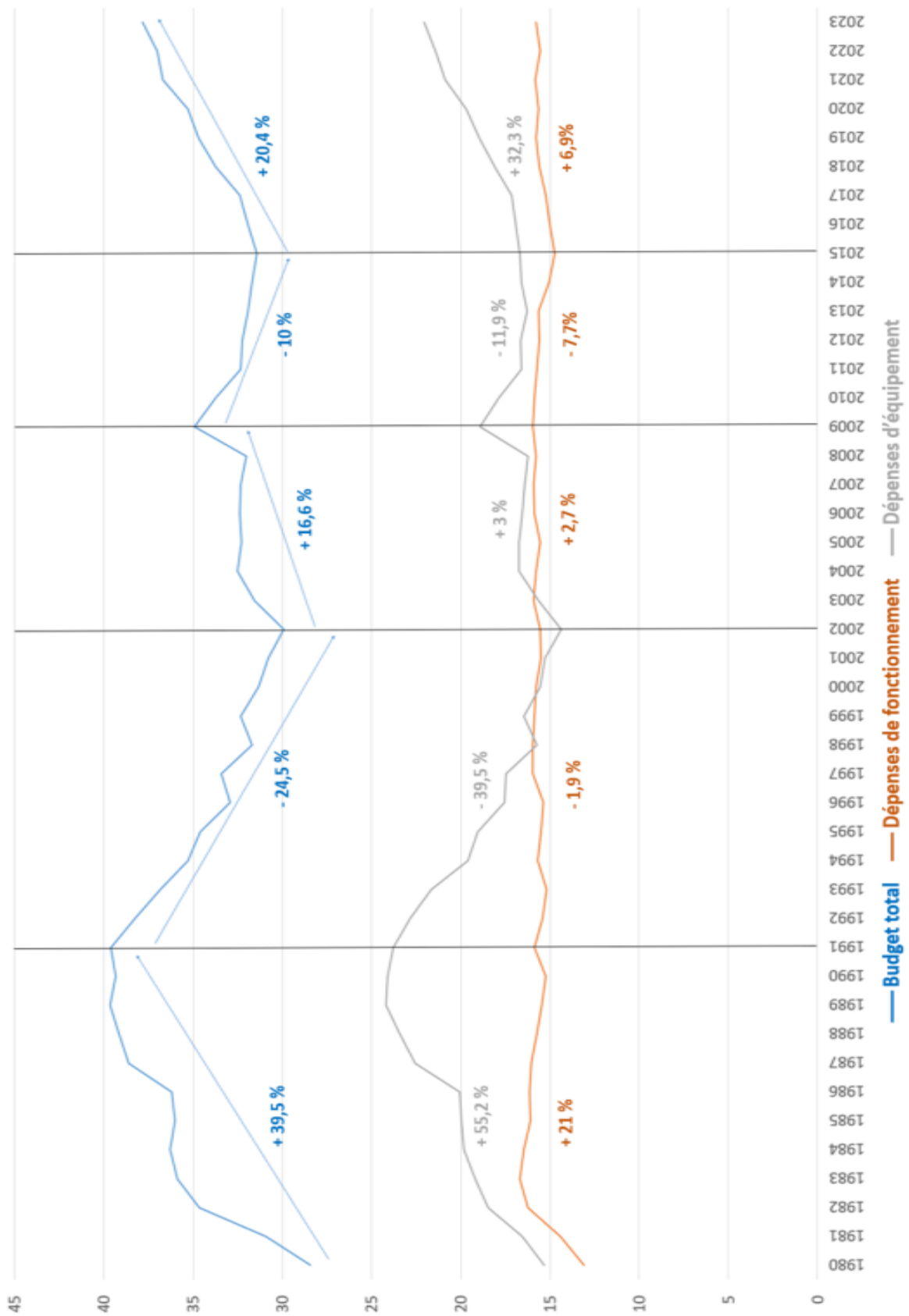
**Nicolas Baverez :** Avant de déterminer les moyens, il convient de déterminer ce que l'on veut faire en termes d'ambitions stratégiques : contrer la menace existentielle d'une guerre majeure, protéger le territoire et la population, contribuer à la défense du continent européen dans le cadre de l'OTAN. De ce point de vue, l'OTAN est redevenue un pilier de la politique de défense de l'Europe même si le soutien à un pilier européen de défense collective doit être poursuivi. Un partenariat plus approfondi avec l'Allemagne apparaît donc comme indispensable en dépit de relations singulièrement dégradées aux plans politique, militaire et industriel. En somme, la France ne fera pas face seule à la menace de haute intensité.

L'ambition de pouvoir tenir dans une guerre de haute intensité nécessite de combler certaines lacunes majeures (drones et munitions notamment). Une réflexion sur le volume est également indispensable pour basculer vers une « économie de guerre ». Des changements majeurs en termes d'effort de défense sont à prévoir. À titre d'exemple, l'Allemagne prévoit d'atteindre 2% du PIB dans la défense avec un fonds de modernisation doté de 100 milliards d'euros, le Royaume-Uni vise les 3% du PIB à horizon 2030. Afin que la France puisse conserver son leadership au niveau européen, une cible de 3% du PIB semble crédible. Toutefois, pour l'atteindre, il faudra interroger le financement des autres dépenses publiques, dans un contexte de cannibalisation de l'État providence au détriment de l'État régalien, d'augmentation des taux d'intérêt et de niveau de dette publique proche de 120% du PIB.

**Olivier Martin : Quel poids jouent les contraintes budgétaires dans l'évolution des dépenses de défense françaises ?**

**Julien Malizard :** Les enjeux budgétaires sont à l'intersection des questions économiques et stratégiques. Dans un article publié en 2022 avec Josselin Droff, nous avons quantifié le rôle de chacun de ces facteurs sur la période de la 5<sup>ème</sup> République. Il ressort de l'analyse que le PIB est le déterminant fondamental alors que le niveau de menaces, mesurés par le nombre de conflits dans le monde, exerce une influence significative bien que moins forte.

En complément, on peut étudier les évolutions depuis 1980 jusqu'en 2023 grâce aux données du ministère des armées. Le graphique suivant représente le budget total (courbe bleue), les dépenses d'équipement (courbe grise) et les dépenses de fonctionnement (courbe orange).



Graphique 1 : évolution des dépenses de défense et sa composition en milliards d'euros constants de 2015. Les chiffres de 2022 et 2023 sont basés sur des hypothèses d'inflation. (Sources : Calcul de l'auteur, INSEE et données ministère des Armées)

Dans le cas français, on peut distinguer plusieurs périodes dans l'évolution du budget de défense :

- Durant la guerre froide, le budget est structurellement orienté à la hausse (presque 40% en valeur réelle entre 1980 et 1991). En moyenne, les critères stratégiques dominent les enjeux économiques et budgétaires.
- Durant la décennie des « dividendes de la paix » (1991-2002), les budgets baissent après un moment d'attentisme en 1991 (guerre du golfe). Les conditions économiques sont sensiblement dégradées (crise de 1992) et la situation internationale ne justifie plus un effort aussi important dans la défense. Le budget baisse de 25% en valeur réelle.
- Avec les attentats du 11 septembre 2001, les budgets sont orientés à la hausse jusqu'en 2008 et la crise économique qui a fait suite à l'éclatement du marché des subprimes. C'est également une période où l'activité économique est plutôt élevée et où les besoins de défense se révèlent être importants (Afghanistan, acquisition de plateformes modernes).
- Durant la période 2009-2014, on assiste à une relative baisse, consécutive aux politiques de « consolidation budgétaire » mises en œuvre pour l'assainissement des comptes publics. Les contraintes budgétaires prennent ainsi le pas sur les contraintes stratégiques.
- A partir de 2015, à la suite des attentats sur le territoire national, le contexte stratégique évolue défavorablement (évolution du terrorisme transnational en Afrique subsaharienne et au Levant, invasion de la Crimée et du Donbass). Concomitamment à l'action de la banque centrale européenne (BCE), cela permet de dégager des marges de manœuvre sur la dette publique : les budgets de défense repartent alors à la hausse. Malgré cette hausse, le niveau du budget de défense reste en 2023 encore inférieur, en valeur réelle, à celui de 1991 (environ -4%).

En termes de composition, le budget de défense se répartit, en moyenne (54 %), plutôt en faveur des dépenses d'équipement, l'autre partie étant les dépenses de fonctionnement, essentiellement composées de la masse salariale.

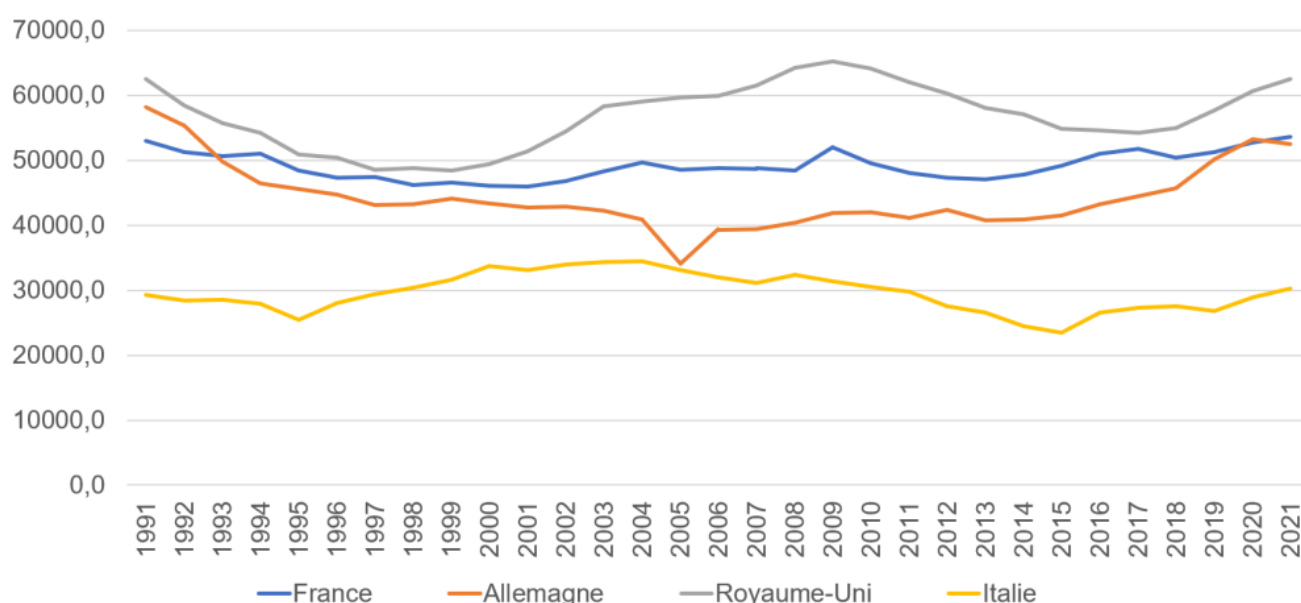
Les évolutions des deux postes budgétaires ne sont pas identiques. En effet, comme indiqué à l'instant par Nicolas Baverez, les dépenses de fonctionnement sont restées extrêmement stables sur la période globale, en dépit d'une forte réduction des effectifs alors que les dépenses d'équipement suivent une trajectoire quasi-similaire à celle des dépenses totales.

Une raison tient à la part importante occupée par les équipements de défense dans l'investissement public, qui constitue une forme de « cagnotte » globale permettant à l'État

d'amortir les aléas de conjoncture économique. Ces éléments confirment, au moins pour la période allant du milieu des années 1980 à 2015, l'inexécution des lois de programmation militaire (LPM). Cette inexécution s'explique aussi bien par des difficultés d'anticipation sur la masse salariale que des hypothèses budgétaires peu réalistes qui, en cascade, contraignent les dépenses d'équipement. En conséquence, sur cette période, les commandes de matériels ont été régulièrement révisées à la baisse ou alors décalées dans le temps.

**Olivier Martin : Au niveau international, quelle place occupe la France, en particulier par rapport à nos partenaires européens ?**

**Julien Malizard :** Dans une perspective de long terme, le graphique 2 présente les évolutions de la France par rapport à ses grands voisins européens : Allemagne, Italie et Royaume-Uni. Les données utilisées sont celles du SIPRI et exprimées en millions de dollars constants.



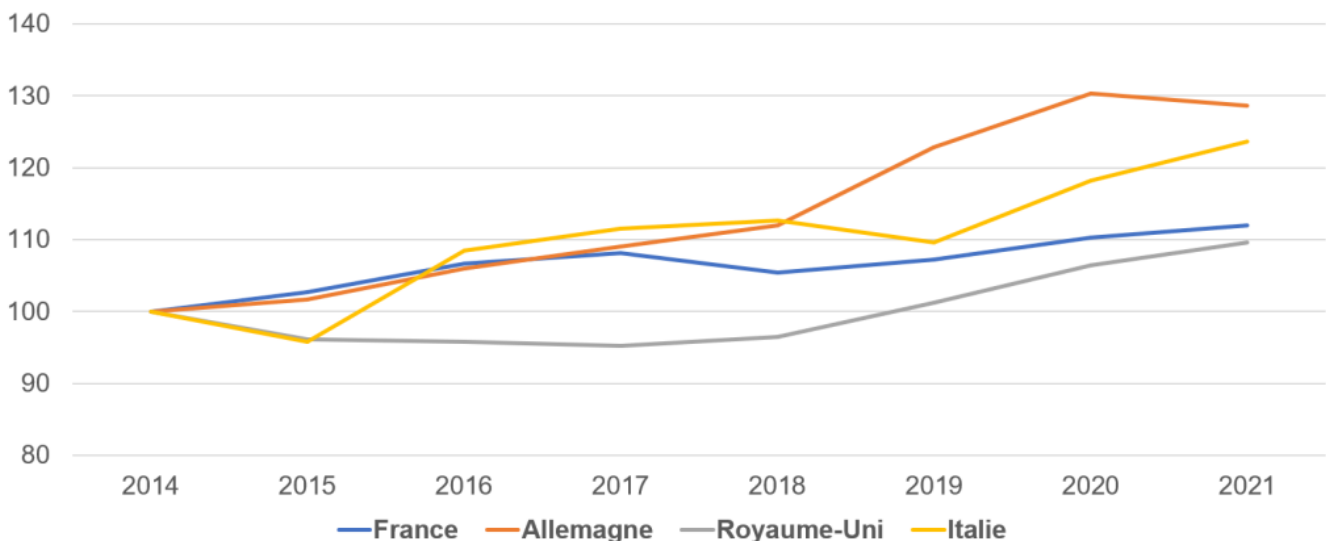
*Graphique 2 : Évolution post guerre froide des dépenses françaises, allemandes, britanniques et italiennes (en millions de dollars constants, données SIPRI)*

Les cycles évoqués dans la partie précédentes se retrouvent parmi les pays européens : d'après les données du SIPRI, les budgets de défense de 1991 sont proches de ceux de 2021. Sur la même période, les dépenses américaines ont augmenté de 30% [Par ailleurs, dans un contexte stratégique bien différent, les dépenses de défense de la Chine ont été multipliées par près de 12.].

On constate que la variation, aussi bien à la hausse qu'à la baisse, des dépenses françaises est plus faible que celle des voisins européens. A titre d'illustration, le coefficient de variation (rapport entre l'écart-type et la moyenne), qui mesure la dispersion des dépenses sur une période donnée, est de 4% pour la France, 12% pour l'Allemagne, 9% pour le Royaume-Uni et 10% pour l'Italie.

L'intensité des cycles est donc plus forte pour nos voisins : par exemple entre 1991 et 2001, les dépenses françaises ont été réduites de 14%, contre 30% en Allemagne et 25% au Royaume-Uni (avec un point bas en 1999) ; entre 2001 et 2009, la hausse du budget français est deux fois inférieure (13%) à celles des Britanniques (+27%). Enfin, avec la crise de 2008, la « cure d'austérité » a été beaucoup plus sévère en Italie (-22%) et au Royaume-Uni (-13%) qu'en France (-8%).

L'invasion de la Crimée fut un électrochoc pour de nombreux pays européens qui ont pris conscience d'un environnement stratégique bouleversé aux marges de l'Europe. Concomitamment, les marges de manœuvre budgétaires recouvrées par les politiques monétaires accommodantes ont également permis aux états européens de financer ce besoin de défense. Le graphique suivant présente une analyse budgétaire centrée sur la période 2014-2021, exprimée en base 100 grâce aux données du SIPRI.



*Graphique 3 : Évolution en base 100 des dépenses françaises, allemandes, britanniques et italiennes entre 2014-2021 (Calcul de l'auteur via les données du SIPRI)*

Sur cette période, la croissance des dépenses françaises est de 12% contre près de 30% pour l'Allemagne ou presque 25% pour l'Italie (le Royaume-Uni étant à 10%). La Lettonie et la Lituanie ont presque triplé leur budget, l'Estonie l'augmentant de 50% (hors graphique).

[1] <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/repenser-la-defense-face-aux-crisis-du-21e-siecle-rapport.pdf>

[2] <https://www.institutmontaigne.org/publications/defense-francaise-ajuster-nos-efforts>

[3] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10242694.2021.1907985>

[4] <https://www.vie-publique.fr/catalogue/285619-larmee-dans-la-societe>

[5] <https://www.lefigaro.fr/international/l-etat-dramatiquement-bas-des-stocks-de-munitions-en-europe-et-aux-etats-unis-20221213>



## Questions de l'auditoire :

### ***1. Pensez-vous que les opinions françaises et européennes soient prêtes à accepter un investissement important ?***

**Nicolas Baverez :** Nous avons assisté à des changements spectaculaires autour de ces questions. Un pays comme l'Allemagne était acquis au pacifisme ; avec la guerre en Ukraine, la position des dirigeants et de la population a beaucoup changé. En France, les enquêtes d'opinion sont également positives. Au niveau européen, les choses évoluent également. L'Union Européenne était construite autour du droit et du marché. Aujourd'hui, il y a une prise de conscience de l'importance de la défense avec plusieurs initiatives (création du fonds européen de défense notamment pour citer une initiative récente).

**Julien Malizard :** Dans le cas de l'Allemagne, la population semble favorable à un soutien plus important que ne l'ont décidé les politiques allemands. La population a évolué plus rapidement. En France, l'opinion des Français est très bonne sur la défense mais on ne pose pas la question de l'arbitrage entre les différentes dépenses (analyse en termes de coût d'opportunité). Jusqu'à présent, la demande de protection sociale était telle que le citoyen français n'était pas prêt à faire des sacrifices en matière de transferts sociaux pour augmenter l'effort de défense comme cela a été évoqué par Nicolas Baverez. Pour mémoire, sur 1 000 euros de dépenses publiques, 260€ étaient dédiés aux retraites et seulement 30€ à la défense (soit la même dépense que la sécurité et la justice).

### ***2. Les populations européennes sont-elles prêtes à accepter la guerre ?***

**Nicolas Baverez :** De quelle guerre parle-t-on ? La France ou le Royaume-Uni interviennent sur des théâtres extérieurs et leurs opinions ont déjà accepté des pertes sur ces opérations, mais en nombre limité. Toutefois, ces pertes ne sont pas à la même échelle que dans une guerre de haute intensité. Comme nous l'avons souligné précédemment, le changement le plus important est pour l'Allemagne, avec un vrai changement nécessaire de l'opinion allemande. Néanmoins, nous n'avons pas encore été confrontés directement à une guerre de haute intensité.

### ***3. Comment voyez-vous l'évolution du risque du recours aux conflits de haute intensité en fonction de l'issue du conflit en Ukraine ?***

**Nicolas Baverez :** Le paysage stratégique sera en effet très différent si la Russie ou l'Ukraine gagne. Si la Russie gagne, on peut anticiper d'autres interventions militaires de leur part. Dans le cas contraire, la menace russe sera moins intense. Toutefois, je pense qu'il n'y aura pas de victoire et de paix claires, mais une situation proche de celle de la Corée avec un cessez le feu et une conflictualité latente. La menace russe devrait donc durer.

#### ***4. Les LPM sont souvent non exécutées, comment l'expliquer selon vous ?***

**Julien Malizard :** Il y a plusieurs raisons. Tout d'abord, on note la sous-budgétisation régulière en termes de crédits, notamment pour obtenir l'approbation des autorités pour le lancement de nouveaux programmes. Par ailleurs, les hypothèses de ressources budgétaires attendues n'ont pas toujours été réalisées (vente de fréquences, exportations non réalisées, cessions immobilières...). Ensuite, le principe retenu par les autorités politiques que les chocs économiques conjoncturels pouvaient être amortis grâce à la variation des investissements de défense. De 1990 à 2000, le budget de la défense a ainsi perdu presque 7 à 8 milliards de crédits en raison d'une conjoncture dégradée et des critères européens en matière de règles budgétaires (traité de Maastricht). Enfin, nous étions aussi dans une période des dividendes de la paix.

#### ***5. L'autonomie européenne peut-elle être financée à hauteur des besoins futurs ? Comment faire en sorte de couvrir nos besoins sans faire appel aux USA ?***

**Nicolas Baverez :** Il n'y a pas d'autonomie de l'Europe aujourd'hui. Si nous voulons acheter des équipements à très court terme, l'industrie de défense européenne ne peut pas répondre à la demande. Il faut donc se tourner vers les USA. Il faut partir de la réalité, il n'y a pas d'autonomie stratégique européenne et nous disposons d'une industrie taillée au minimum car nous avons voulu bénéficier des dividendes de la paix.

Que pouvons-nous faire ? Évidemment notre sécurité va continuer à dépendre des USA mais avec deux grandes limites : d'une part la situation intérieure américaine avec notamment l'extrême polarisation de la population et d'autre part la relation avec la Chine qui devient la priorité stratégique des États-Unis. Ainsi, en raison de ces limites et de la présence d'autres menaces sur notre continent (terrorisme ou protection de nos frontières extérieures), les Européens peuvent et doivent être présents sur de nombreux domaines de défense et sécurité.

**Julien Malizard :** Les chercheurs en science politique évoquent le manque de coordination et de vision commune au niveau européen en matière de politique de défense et sécurité. La question au niveau économique est celle de la pérennité de l'engagement des États. En clair, les commandes d'équipements seront-elles durables et pérennes ou est-ce que les États réaliseront cette remise à niveau en une fois et revenir ensuite aux niveaux d'investissement retenus durant les années précédant le conflit ukrainien ? En fonction de la réponse à cette question, les commandes se feront en direction de l'industrie européenne ou américaine.

#### ***6. Quelle répartition de l'effort budgétaire faudrait-il faire entre les trois domaines terre, mer et air ? Quid de l'effort budgétaire nécessaire outre-mer et en particulier dans le Pacifique avec les menaces de la Chine ?***

**Nicolas Baverez :** Avec cet arbitrage Terre/Air/Mer, le risque est de retomber dans des querelles stériles d'états-majors. De plus, à ces domaines traditionnels, doivent être ajoutés l'espace et le cyber. Nous avons clairement des efforts à faire dans tous ces domaines. Le plus

important est de définir à la manière de reconstituer une capacité opérationnelle performante pour les conflits de haute intensité. Il faudrait alors arrêter l'éparpillement et arriver à créer une force capable de répondre à la haute intensité.

En outre-mer, et notamment dans la zone indopacifique, nous avons une population et une création de richesse importante. Nous ne pourrions pas tout garantir avec notre capacité militaire mais nous pourrions envoyer des messages forts avec une présence significative, ce qui suppose un effort important dans le domaine maritime.

**Julien Malizard :** Dans une perspective historique, on peut regarder ce qui s'est passé durant la guerre froide, l'effort de défense était autour de 2,8% à 3% du PIB. Le budget actuel serait donc presque doublé si on était au même niveau, ce qui permettrait certainement d'augmenter les capacités opérationnelles et les stocks.

### ***7. L'économie de guerre peut-elle exercer des influences positives ou négatives sur les exportations ?***

**Nicolas Baverez :** La France est engagée dans un mouvement de désindustrialisation majeur (11% du PIB contre 23% en Allemagne). L'armement reste un de nos secteurs clé. Les commandes françaises étaient tellement faibles que la survie de l'industrie de défense a dépendu de nos exportations. Il ne faut donc pas renoncer à ces exportations mais il faut que l'industrie monte en gamme pour répondre à une commande nationale plus stable et importante tout en continuant à pouvoir répondre à des besoins à l'exportation.

### ***8. Pensez-vous que compte tenu des contraintes budgétaires et de la nécessité de se préparer à la haute intensité, nous puissions garder le modèle d'armée complet ?***

**Nicolas Baverez :** Le modèle d'armée complet coûte de 2,5% à 3% du PIB donc la LPM doit être à ce niveau pour rendre crédible cet objectif. Tenir le discours de la puissance sans les moyens de la puissance montre nos limites, surtout dans le contexte international actuel.

**Julien Malizard :** D'une génération à l'autre, le matériel coûte de plus en plus cher. Le nouvel modèle coûtera donc plus cher et il faudra le prendre en compte dans la politique budgétaire. Avec 2,8% à 3% du PIB, est-ce que tous les objectifs rentreront sachant que la dépense de dissuasion est sanctuarisée ?

**Chaire Économie de défense – IHEDN**

Fonds de dotation de l'IHEDN

École militaire

1 place Joffre

Case 41

75700 Paris SP 07

[www.ecodef-ihedn.fr](http://www.ecodef-ihedn.fr)