



Des militaires canadiens et américains échangent leurs drapeaux à la 5<sup>e</sup> Escadre Goose Bay, à Terre Neuve-et-Labrador, le 17 octobre 2016, au cours de l'exercice VIGILANT SHIELD 17.

Cplc Krista Blizzard, Affaires publiques de la 5<sup>e</sup> Escadre

## Que signifie le partage des charges dans une alliance militaire?

**RENAUD BELLAIS**

Renaud Bellais, Ph.D., est chercheur associé au CESICE, de l'Université Grenoble Alpes, à Grenoble, et co-responsable de l'observatoire de défense à la Fondation Jean Jaurès, à Paris. Il est également économiste en chef de la défense chez MBDA, une entreprise européenne de défense.

Qu'est-ce qui fait d'un pays un bon allié? Jusqu'à la création de l'Alliance atlantique, le critère était assez simple : est-ce que le pays respecte son engagement? Les alliances représentaient une coalition de pays disposés, généralement fondée sur des objectifs ponctuels à court terme. Un bon allié était celui qui partait en guerre au moment prévu, avec les moyens appropriés et un bon rythme. Par conséquent, la fiabilité d'une alliance n'était mise à l'épreuve que sur le champ de bataille, puisque les traités fournissaient des garanties d'engagement ex ante limitées (s'il y en avait). De plus, la plupart des alliances étaient de courte durée, surtout en Europe, en raison de l'équilibre toujours changeant entre les puissances militaires.

Même lorsque les alliances étaient crédibles et robustes, et même après le choc de la bataille, la façon moderne de faire la guerre fondée sur les avantages de l'industrialisation et de la science réduisait l'efficacité des alliances traditionnelles fondées uniquement sur des traités. Nous savons depuis au moins la Première Guerre mondiale que les alliés doivent coordonner entre eux les opérations, la planification et la mise sur pied de forces et de capacités militaires. Le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale a également mis en évidence la nécessité de se coordonner bien avant le début de l'engagement militaire, et ce, afin d'assurer la disponibilité opérationnelle, la capacité de déploiement et la durabilité des forces engagées.

Une alliance est donc devenue un partenariat à long terme et structurée, qui ne peut fonctionner efficacement s'il est entaché de doutes et d'incertitudes. Ainsi, chaque allié doit s'engager à assumer sa part des charges de la sécurité collective en temps voulu et de manière soutenue. Cependant, que signifie vraiment le partage des charges? Est-il possible d'obtenir une répartition équitable des efforts entre les alliés? Le présent article donne un aperçu de ces questions et des enjeux connexes pour alimenter la réflexion au-delà des déclarations politiques de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

## Le débat transatlantique sur le partage des charges est engagé depuis... Eisenhower

Même si le débat sur le partage des charges a pris une tournure spectaculaire, voire traumatisante, pendant le premier mandat de Donald Trump (2017-2021), il trouve ses racines dans les années 1970, lorsque les États-Unis ont réduit leurs efforts militaires après la guerre du Vietnam. En effet, le déséquilibre des dépenses de défense entre les États-Unis et les autres pays de l'OTAN semble être un phénomène à long terme. Cependant, dès 1959, le président Eisenhower se plaignait déjà du manque d'efforts de la part des alliés européens, suggérant que les Européens étaient sur le point de « se moquer de l'Oncle Sam » [TCO], selon Justin Logan.<sup>1</sup>

Depuis lors, se plaindre de la réticence des alliés européens (et canadiens, qui restent discrets) en matière de dépenses de défense est presque devenu un passage obligé pour les présidents des États-Unis. Les critiques sont devenues de plus en plus systématiques depuis les années 1970, lorsque les dépenses de défense des États-Unis ont diminué après la fin de la guerre du Vietnam. En 1974, l'amendement Jackson-Nunn demandait aux alliés européens de prendre en charge les coûts liés au déploiement des forces des États-Unis sur le sol européen, comme condition préalable à leur maintien sur le territoire. Le président Trump a repris la même idée en déclarant qu'il était nécessaire d'augmenter les dépenses militaires de la Bundeswehr (les forces armées de l'Allemagne) pour maintenir les bases des États-Unis en Allemagne.

Les griefs des États-Unis ne sont en effet pas sans fondement. Après la fin de la Guerre froide, la plupart des pays européens n'ont plus été confrontés à aucune menace directe majeure et,

dans l'esprit de l'ouvrage de Fukuyama intitulé *La fin de l'histoire et le dernier homme*,<sup>2</sup> ont réduit considérablement leurs efforts militaires. En 2024, Florian Dorn et ses collègues<sup>3</sup> ont calculé que, depuis 1991, les pays européens avaient tiré un dividende<sup>4</sup> de paix total de 1 800 milliards d'euros au-delà de ce qu'auraient été leurs dépenses non liées à la défense s'ils avaient maintenu leurs dépenses de défense à 2 % du produit intérieur brut (PIB). Le déficit d'investissement dans le domaine de la défense a atteint 600 milliards d'euros, ce qui a eu un effet considérable sur la capacité de déploiement et la durabilité des forces armées européennes. Il s'agit du dilemme classique « les canons ou le beurre ». Dorn et al. soulignent qu'après l'ajustement pour tenir compte de l'inflation, les dépenses sociales ont été multipliées par 2,4, tandis que le PIB n'a été multiplié que par 1,9.

Même si le déficit a été réduit de moitié au cours de la dernière décennie, de nombreux pays européens semblaient toujours incapables d'atteindre les objectifs de l'Alliance. Cependant, la guerre en Ukraine a modifié la dynamique dans une certaine mesure, comme en témoigne le nouvel engagement pris lors du Sommet de l'OTAN à La Haye en juin 2025, qui prévoit de consacrer 3,5 % du PIB à la défense de base d'ici 2035.

Cependant, la mise en œuvre de ce nouvel objectif semble déjà très difficile en raison des problèmes de budget et d'endettement dans de nombreux pays européens. Arnold Martin et al.<sup>5</sup> font état d'un déficit de 56 milliards d'euros par an. Les priorités nationales demeurent toutefois différentes. Aux États-Unis, la défense a toujours été la priorité absolue. La plupart des pays européens, à l'exception de la Pologne, de la Lettonie, de la Lituanie et de l'Estonie, ne sont pas passés en mode « gestion de crise », tandis que les États-Unis ont maintenu leurs efforts militaires bien au-dessus de 3 % du PIB malgré la fin de la Guerre froide.

De plus, en raison de leur niveau élevé d'endettement et de la hausse des taux d'intérêt, de nombreux pays européens n'ont pas beaucoup de marge de manœuvre pour renforcer leurs efforts en matière de défense. Dorn et al. fournissent une analyse complète de la manière dont les pressions économiques qui pèsent sur les États européens entravent leur capacité à respecter leurs engagements envers l'OTAN.

Toutes choses égales par ailleurs, les pays européens sont devenus plus dépendants des forces armées des États-Unis pour assurer la sécurité en Europe. Les dépenses militaires des États-Unis représentaient 66 % des dépenses totales de défense au sein de l'Alliance atlantique en 2024, par rapport à seulement 61 % en 1990. Il en résulte un débat transatlantique houleux sur le partage des charges (même s'il faut garder à l'esprit que les États-Unis assumaient 74 % des dépenses de défense des alliés en 1970). La frustration face au déséquilibre des engagements des alliés est donc compréhensible. Justin Logan n'hésite pas à suggérer que « la seule façon de parvenir à un partage plus équitable des charges est de faire douter les alliés de la force de l'engagement des États-Unis »<sup>6</sup> [TCO].

Comme le soulignent Martial Foucault et Frédéric Mérand,<sup>7</sup> « [L]es accusations de parasitisme ont entaché les relations transatlantiques depuis la création de l'Alliance atlantique en 1949. À l'époque comme aujourd'hui, le discours sur le partage des charges a servi d'arme rhétorique utile pour blâmer ceux qui étaient considérés comme ne contribuant pas suffisamment à la cause. » [TCO] Cependant, ce débat sur le partage des charges est complexe, car tous les intervenants ne parlent pas nécessairement des mêmes enjeux ou ne les comprennent pas tous de la même manière.

Les décideurs n'utilisent pas de définitions et de paramètres clairs concernant les résultats. Ils utilisent le langage normatif de la justice, s'appuyant sur une évaluation moraliste des décisions des autres alliés. C'est particulièrement le cas lorsque Donald Trump menace de réduire la participation des États-Unis à l'OTAN et n'accepte cet engagement que « tant que les pays européens jouent franc jeu » [TCO] et ne profitent pas de la contribution des États-Unis. La confusion s'est accrue lorsqu'il a exigé, dans une entrevue accordée à la chaîne de télévision britannique GB News en mars 2024, que « les pays de l'OTAN respectent leurs obligations financières envers l'Alliance » [TCO].

Quelles sont ces obligations? En général, elles ne sont pas précisées au-delà des objectifs fixés lors du Sommet de Newport en 2014, à savoir 2 % du PIB et 20 % des dépenses militaires consacrées à l'investissement. La Déclaration de La Haye ne fournit pas plus de détails, sauf en ce qui concerne la répartition de l'objectif de 5 % en 3,5 % pour les dépenses militaires de base et 1,5 % pour les efforts connexes (infrastructures, cyberdéfense, etc.).

Même dans ce cas, peut-on considérer ces objectifs comme pertinents lorsqu'on adopte une perspective axée sur les résultats plutôt que sur les moyens mis en œuvre? Ce débat n'a pas gagné en clarté lorsque le président Trump a déclaré : « L'OTAN doit traiter les États-Unis de manière équitable, car sans les États-Unis, l'OTAN n'existerait tout simplement pas. »<sup>8</sup> [TCO]

Comme le fait remarquer Justin Logan, « [L']histoire et la théorie suggèrent toutes deux qu'il est peu probable que ses alliés ne sont pas susceptibles d'apporter beaucoup de changements » [TCO]. Il explique à juste titre que, dans les relations d'alliance, il existe un compromis de facto entre le partage équitable des charges de la défense et le contrôle de la politique de l'Alliance. Malgré leurs plaintes de longue date, les États-Unis semblent accorder la priorité au contrôle de leurs alliés, se servant de la question du partage des charges pour les pousser à intensifier leurs efforts en matière de défense. Réciproquement, les pays européens sont susceptibles d'accepter le leadership des États-Unis si cette « cage dorée » va de pair avec une réduction de leurs dépenses militaires.

Ce petit jeu se joue à deux. Paul Poast<sup>9</sup> définit cette interaction étrange comme « le dilemme quadrilatéral de la défense transatlantique : Les Européens craignent l'abandon des États-Unis, les Américains se plaignent du "parasitisme" des Européens, les Américains s'opposent à une défense européenne indépendante et les Européens se plaignent de l'arrogance des Américains. » [TCO]

## Au-delà du fétichisme du chiffre magique

Le débat sur le partage des charges est biaisé par plusieurs malentendus sur la manière dont les pays sont censés contribuer à la sécurité collective. L'approche classique en sciences économiques et politiques consiste à évaluer le niveau des efforts de défense au sein de l'Alliance selon une approche fondée sur les intrants. Collin Meisel<sup>10</sup> fait remarquer que « l'obsession pour le chiffre de 2 % du PIB cache une incompréhension fondamentale des capacités militaires et de la préparation nationale aux conflits. Les dépenses sont importantes, mais il existe des facteurs qui sont bien plus déterminants. » [TCO]

Les dépenses de défense sont un indicateur pertinent, mais elles sont loin d'être suffisantes, car la démarche en termes de fédéralisme budgétaire au sein de l'Alliance ne prend pas en considération deux dimensions : la première, comment considérer la production collective de la sécurité internationale, et la deuxième, comment évaluer l'efficacité des dépenses, c'est-à-dire la produit efficace par rapport à la sécurité collective attendue.

En effet, le déséquilibre apparent entre les deux côtés de l'Atlantique reflète l'hétérogénéité des préférences et des besoins des pays alliés. Une alliance demeure un effort collectif vers un objectif commun, mais cet objectif peut être l'un des nombreux objectifs qui déterminent la politique de défense des pays participants. Le constat est particulièrement vrai pour les États-Unis. L'Europe n'est qu'un théâtre d'opérations parmi d'autres pour les intérêts des États-Unis. Depuis le président Obama, le pivot vers l'Asie de l'Est amorcé en 2012 a clairement révélé la multiplicité des engagements des États-Unis.

En outre, les États-Unis et le Canada ne peuvent percevoir les enjeux et les problèmes de la même manière que leurs alliés européens en raison de leur situation géographique. La sécurité européenne est cruciale pour les Européens parce qu'ils se trouvent sur le champ de bataille potentiel et que la menace est à leurs frontières, non seulement dans l'est avec la Russie, mais aussi dans le sud-est et le sud avec un Moyen-Orient instable et dans le sud avec une Afrique de l'Ouest de plus en plus déstabilisée.

De plus, la question fondamentale devrait porter sur l'efficacité militaire d'une alliance. Sans forces militaires adéquates, une alliance n'a aucune crédibilité et ne peut dissuader un ennemi potentiel : elle n'aurait pas plus de force qu'une feuille de papier qui flotte au vent, comme l'a souligné l'historien Geoffrey Blainey dans *The Causes of War*.<sup>11</sup>

Le partage des coûts entre les pays devrait être facile à définir dans le cadre de la gestion d'une guerre en cours. Dans cette configuration, en effet, les coûts doivent être partagés afin que chaque pays apporte une contribution équitable. Cependant, une telle logique ne s'applique pas nécessairement en temps de paix puisque, contrairement à la guerre, il est difficile d'évaluer le niveau de production de la sécurité internationale.

De plus, les dépenses militaires nationales résultent d'objectifs différents, comme le souligne le concept de production conjointe.

On peut distinguer trois cercles : le partage des coûts d'un effort commun; la garantie d'une sécurité collective au moyen de contributions nationales; et la mise en œuvre d'efforts liés à des enjeux extérieurs au périmètre de l'alliance. La notion d'équité dans le partage des charges de la sécurité collective doit être analysée en fonction de ces cercles complémentaires.

## Efforts communs ou engagement équitable envers l'Alliance?

L'efficacité d'une alliance peut nécessiter la mise en place d'une organisation commune qui regroupe les efforts communs. Tel est le véritable sens de l'OTAN en tant qu'organisation permanente de planification et de personnel chargée de garantir la disponibilité opérationnelle des forces alliées au cas où l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord serait activé. Les États membres versent des contributions directes à l'OTAN pour financer les budgets et les programmes collectifs. Ces fonds permettent à l'OTAN de fournir des capacités et de gérer l'organisation en tant que telle et ses commandements militaires.

Dans ce cas, le partage des charges ne pose aucun problème, puisque chaque allié contribue au financement de l'OTAN selon une formule convenue de répartition des coûts, dérivée du revenu national brut des pays membres. Comme l'a déclaré l'OTAN, « c'est le mécanisme du financement commun, qui est l'illustration concrète du principe du partage des charges. »<sup>12</sup> Pour 2024, les États ont trouvé un juste équilibre dans lequel la contribution des États-Unis est plafonnée à 15,88 % du financement total, soit le même pourcentage que celui de l'autre plus grand fournisseur, l'Allemagne, devant le Royaume-Uni (10,96 %) et la France (10,19 %). À l'autre extrême se trouvent le Monténégro (0,03 %), l'Islande (0,06 %) et la Macédoine du Nord (0,08 %).

Néanmoins, les contributions directes des États à l'OTAN ne représentent que 0,3 % du total des dépenses de défense des alliés, soit environ 4,6 milliards d'euros pour 2024. La question fondamentale réside dans les contributions indirectes, c'est-à-dire les dépenses nationales et leur contribution à la sécurité collective.

D'une manière générale, l'OTAN n'a pas réussi à inciter les États à intensifier leurs efforts communs. La plupart des programmes de capacités de l'OTAN ont eu des résultats limités ou ont finalement été abandonnés (la plupart du temps, les programmes dits « programmes de l'OTAN » étaient en réalité des programmes multilatéraux soumis aux règles de l'OTAN). Les investissements communs représentent une très petite part des dépenses militaires des États, et ces programmes, comme la capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) ou le Système de commandement et de contrôle aériens (ACCS), ont fait face à de nombreux problèmes et difficultés.

Le deuxième cercle correspond à l'engagement défini à l'article 3 du Traité : « Les parties, séparément et conjointement, par une entraide et une assistance mutuelles continues et efficaces, maintiendront et développeront leur capacité individuelle et collective à résister aux attaques armées. » [TCO] Il s'agit de la

mission fondamentale d'une alliance : veiller à ce que les ressources nationales soient harmonisées avec les objectifs du Traité.

Le niveau de préparation est essentiel et la solidarité dans le partage des efforts est importante, comme l'a souligné le processus OTAN de planification de défense (NDPP), qui est un processus essentiel pour coordonner les efforts militaires nationaux. Le NDPP est un mécanisme collectif qui évalue les menaces et détermine le niveau d'effort collectif requis pour garantir la capacité de dissuader les menaces, ou du moins de les contrôler, en répartissant ces objectifs collectifs entre les alliés. Ce processus vise à assurer la disponibilité opérationnelle et l'interopérabilité de l'Alliance afin de maximiser son efficacité militaire. Ainsi, un tel processus peut produire les résultats escomptés s'il existe un accord commun sur un scénario partagé en ce qui concerne une menace collective.

La coordination explicite fonctionne très bien lorsqu'elle est mise en œuvre contre un ennemi commun clairement défini qui doit être dissuadé, pour une zone géographique donnée définie par le Traité. Une alliance vise à empêcher l'adversaire d'attaquer, ou du moins à garantir que toute attaque sera contrée et qu'il y aura une forte probabilité de vaincre l'adversaire. L'Alliance atlantique a été efficace pendant la Guerre froide en raison de la menace soviétique. Après l'effondrement de l'URSS et du Pacte de Varsovie, l'identification d'un adversaire est devenue moins évidente. En fait, une alliance est moins efficace lorsqu'elle définit des moyens plutôt que des objectifs.

En effet, l'évaluation du partage des charges serait simple si et seulement si une alliance visait à produire un pur bien public de dissuasion, suivant le modèle d'Olson et Zeckhauser de 1966.<sup>13</sup> Dans un tel contexte, l'hypothèse de l'exploitation est facile à évaluer car, comme l'ont fait remarquer Todd Sandler et Keith Hartley,<sup>14</sup> « la théorie économique des alliances reposait sur la notion selon laquelle les alliés contribuent conjointement à une activité de défense qui est un pur bien public offrant des avantages non rivaux et non exclusifs » [TCO].

- Leur modèle repose sur des hypothèses très solides que Sandler et Hartley résument comme suit :
- Les alliés partagent un seul et même résultat purement public en matière de défense.
- Un acteur unique décide des dépenses de défense dans chaque pays allié.
- Les coûts de défense par unité sont identiques dans chaque pays allié.
- Toutes les décisions sont prises simultanément.
- Les efforts de défense des alliés sont parfaitement substituables.

Bien que ces hypothèses aient été tout à fait réalistes dans les années 1960, l'évolution des menaces, des objectifs militaires et des moyens militaires des États, particulièrement depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, a entraîné un changement dans la façon dont on peut évaluer la notion de partage des charges au sein d'une alliance—and surtout l'Alliance atlantique.



Un chasseur CF-188 Hornet du 433<sup>e</sup> Escadron d'appui tactique de l'Aviation royale canadienne et un aéronef de patrouille Dash-8 de la garde côtière islandaise survolent l'Islande, le 31 mai 2017, lors d'un exercice d'interception au cours de l'opération REASSURANCE.

Caporal Gary Calvé, Technicien en imagerie, FOA-ISLANDE

Lier le partage des charges à un effort exclusif dans le cadre d'une alliance pourrait apparaître comme une exigence excessive aux yeux des pays participants. Ce fut le cas à la fin des années 1990, lorsque les pays européens ont exprimé le souhait de développer un pilier européen pour la sécurité européenne. Serait-il pertinent de considérer qu'une telle dynamique régionale pourrait nuire à l'OTAN, comme l'a souligné la secrétaire d'État des États-Unis à l'époque, Madeleine Albright?<sup>15</sup>

Le troisième cercle pose des défis dans l'évaluation de la mutualisation des efforts. Si certains pays affectent une partie de leurs dépenses de défense à des missions et opérations au-delà du périmètre de l'Alliance, comment valoriser ces efforts dans la production d'une sécurité collective? La question est d'autant plus complexe que, la plupart du temps, il s'agit d'une zone grise, car les ressources militaires peuvent servir à la fois des engagements liés à l'Alliance et à des objectifs nationaux précis.

L'article fondateur de Jack Hirshleifer sur la technologie d'agrégation<sup>16</sup> a mis en évidence la nécessité de prendre en considération la relation entre les contributions nationales et le niveau global de sécurité collective en tant que bien public. Ce domaine de recherche souligne la difficulté croissante de traduire les intrants en extrants lorsque la sécurité collective repose de moins en moins sur la dissuasion nucléaire.

En 1967, Jacques van Ypersele de Strihou<sup>17</sup> fait remarquer que les avantages propres à un allié peuvent être privés entre alliés, mais publics au sein d'un allié. Non seulement les résultats en matière de défense peuvent être (partiellement) exclus par le fournisseur ou concurrencer partiellement parmi les alliés, mais en plus, le fournisseur peut choisir de tels efforts de défense pour des motifs qui dépassent la portée de l'Alliance. Le modèle de produit conjoint des alliances a soulevé de nombreuses questions sur la manière d'évaluer l'équité du partage des charges, en particulier en ce qui concerne l'Alliance atlantique aujourd'hui.

Dès la création de l'Alliance atlantique, les alliés poursuivent des objectifs différents qui ne correspondent qu'en partie à sa raison d'être. L'exemple des États-Unis illustre bien ce défi. En général, les décideurs soulignent que les États-Unis fournissent 66 % des efforts collectifs au sein de l'Alliance atlantique. En effet, les dépenses de défense des États-Unis représentent les deux tiers du total des dépenses de défense effectuées par les alliés. Cependant, seule une partie de ces efforts est consacrée spécifiquement à la sécurité de l'Europe ou de la région de l'Atlantique Nord.

## L'OTAN et au-delà : quelles charges pour quelles menaces?

L'évaluation du partage des charges était assez simple pendant la Guerre froide en raison de la nature de la menace et des moyens de la contrer. En fait, cette période représente une configuration géostratégique et militaire exceptionnelle qui n'est pas représentative de la dynamique des alliances avant et après la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Pendant la Guerre froide, tout était aligné, et il y avait une corrélation directe et claire entre les raisons de dépen-  
ser pour la défense, les domaines dans lesquels concentrer les efforts et les résultats à obtenir. Au-delà de la question des biens publics purs ou impurs, les pays de l'Atlantique Nord s'étaient mis d'accord sur les charges de sorte que la définition de l'équité du partage semblait simple.

Tout en analysant les enjeux pour les 75 ans de l'OTAN, Barbara Kunz et Dan Smith résument clairement<sup>18</sup> les divergences des enjeux stratégiques au sein de l'Alliance atlantique : « Beaucoup de choses ont changé depuis la fin de la Guerre froide. Le système international n'est plus bipolaire. Le fait que les États-Unis considèrent la Chine comme la "menace principale" et qu'ils fondent leur réflexion sur le "scénario de Taïwan" a également des conséquences pour l'Europe. » [TCO]

S'il n'y a pas d'accord sur le périmètre et le contenu de la sécurité collective, comment est-il possible de s'entendre sur des paramètres qui déterminent la valeur de ce bien public collectif et les efforts nécessaires pour atteindre un niveau optimal de production qui devrait être équitablement partagé entre alliés?

Marion Bogers et ses collègues<sup>19</sup> ont réalisé une étude exhaustive sur la documentation relative au partage des charges. Ils identifient trois paradigmes, axés respectivement sur la répartition des charges de défense entre les États membres de l'OTAN, les déterminants du comportement de l'OTAN en matière de partage des charges et la manière dont les contributions au bien public des différents États membres se combinent pour déterminer le niveau global du bien public disponible à la consommation. Cependant, ces trois paradigmes supposent que les questions susmentionnées ont été résolues, ce qui n'est pas le cas.

Voilà les raisons pour lesquelles Bogers *et al.* concluent : « Alors que pendant la Guerre froide, les charges pouvaient être mesurées en utilisant un seul paramètre, à savoir les dépenses de défense en pourcentage du PIB, aujourd'hui, depuis l'engagement

de l'OTAN dans les opérations hors zone, il n'existe tout simplement pas d'indicateur unique et complet permettant de quantifier le caractère multiproduit et multidimensionnel des contributions distinctes des alliés aux opérations hors zone de l'OTAN. » [TCO]

Pourquoi les pays de l'OTAN dépensent-ils de l'argent pour la défense? Les motifs sont plus hétérogènes qu'on pourrait s'y attendre. Joshua Alley et Matthew Fuhrmann<sup>20</sup> estiment que le fait de prendre un engagement supplémentaire auprès d'un nouveau partenaire stratégique augmente la taille du budget de la défense des États-Unis de 11 à 21 milliards de dollars. En ce qui concerne l'Alliance atlantique, Barry Posen<sup>21</sup> considère que l'engagement des États-Unis envers la sécurité européenne pourrait représenter un effort supplémentaire de 70 à 80 milliards de dollars par an par rapport à une politique de défense autonome. Même s'il s'agit d'un montant considérable, il représente moins d'un dixième de l'effort militaire total des États-Unis, alors que cet investissement garantit une présence stratégique dans une région clé pour la sécurité internationale des États-Unis.

Réciproquement, il serait juste d'estimer qu'environ 25 % des dépenses militaires des États-Unis sont consacrées à la sécurité européenne. Bien que cela représente une somme importante, le Pentagone consacre deux fois plus à la région du Pacifique, où il n'y a pas de véritable partage des charges et où il existe même une nouvelle alliance quelque peu concurrente avec l'AUKUS. Cependant, même si les États-Unis sont la seule puissance militaire mondiale, ils ne sont pas le seul allié à avoir des objectifs multiples au sein de l'Alliance atlantique.

Si la Grèce consacre aujourd'hui 3 % de son PIB (et environ 5 % historiquement), une grande partie de ces dépenses est consacrée à contrer la Turquie, qui est également un allié de l'OTAN, et non à se préparer à faire face à une autre menace extérieure. Au sein de l'Alliance atlantique, certains pays établissent leur budget de défense en fonction d'objectifs qui dépassent le périmètre géographique défini par le Traité. Tel est particulièrement le cas de la France et du Royaume-Uni, qui ont des engagements mondiaux en raison de leur passé colonial et de leur niveau actuel d'ambition en matière de relations internationales.

Bien que légitimes au regard des enjeux sécuritaires des pays, les missions hors alliance peuvent avoir une incidence sur la capacité de déploiement et la disponibilité opérationnelle des forces armées alliées. Josselin Droff et ses collègues<sup>22</sup> ont analysé la concurrence pour les ressources militaires liées aux opérations de contingence. Leurs travaux démontrent qu'un engagement excessif dans ce type d'opérations mène à un « piège de la démilitarisation » relatif. Ces opérations épuisent le potentiel opérationnel des forces armées et entraînent un coût d'opportunité en termes de préparation pour les missions liées à l'alliance. Au mieux, il y a un compromis intertemporel. Au pire, les forces armées ne sont pas en mesure d'atteindre les objectifs collectifs en raison du manque de capacités et de formation appropriées. D'où le concept de « piège de la démilitarisation » qui peut

correspondre dans une certaine mesure à une rivalité spatiale sous forme d'un amincissement des forces.

Wukki Kim et Todd Sandler<sup>23</sup> remarquent que « nous ne pouvons pas attribuer les dépenses de défense d'un allié à des zones géographiques particulières, c'est-à-dire que nous ne pouvons pas séparer les dépenses de défense des États-Unis de celles qui protègent uniquement l'Europe. Dans un monde où les menaces peuvent venir de n'importe où et où le pouvoir peut être projeté à de grandes distances, il n'y a guère de raison de calculer de telles séparations. » [TCO] Ainsi, l'évaluation du partage des charges est très difficile, surtout si les objectifs de l'alliance ne sont pas clairement précisés ou flous, comme ce fut le cas pour l'Alliance atlantique après 1991.

En 2010, Jens Ringsmose<sup>24</sup> a remarqué une évolution fondamentale de l'Alliance atlantique, qui est passée d'un fournisseur de défense et de dissuasion à un exportateur de stabilité. D'une « alliance en devenir », elle est devenue une « alliance en action » avec un programme élargi et moins défini. Ce dernier contribue à atteindre un consensus entre les pays, mais soulève la question de la nature collective des résultats et des retombées qui en découlent. Quel est l'espace de sécurité commun entre, par exemple, la Pologne (qui se concentre sur la menace russe) et les États-Unis (dont la stratégie est axée sur la Chine et l'influence mondiale)? Ces pays peuvent-ils vraiment partager la même définition du bien public international que l'OTAN devrait gérer, au-delà du partage et de la promotion des valeurs démocratiques?

## La défense au-delà de la défense : le périmètre approprié des efforts

Le débat sur le partage des charges ne tient pas compte des résultats des dépenses militaires en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds. En effet, les dépenses autonomes semblent moins efficaces que les ressources mutualisées. Les alliés peuvent mettre en commun et partager leurs ressources de sorte que l'impact d'un euro investi puisse être plus élevé que s'il était dépensé dans une approche purement nationale.

Par exemple, les Pays-Bas et la Belgique ne dépensent pas autant que la Pologne en pourcentage du PIB, mais ils mettent leurs efforts en commun, par exemple dans le domaine naval ensemble ou séparément dans les forces terrestres avec l'Allemagne et la France respectivement. Ils sont ainsi en mesure d'obtenir un meilleur rendement que dans le cadre d'une approche autonome. On pourrait en dire autant du Canada et des États-Unis au sein du NORAD, comme l'ont souligné Ugurhan Berkok *et al.*<sup>25</sup>

De plus, la politique de défense n'est pas mise en œuvre de manière isolée. Comme le souligne le concept nordique de défense totale, les forces armées utilisent un certain nombre de ressources civiles pour mener à bien leurs opérations. La quantité et la qualité de ces moyens civils ont un effet de levier. Cette dimension non militaire a longtemps été exclue de la définition des efforts de défense pendant une longue période, mais la Déclaration de La

Haye en 2025 a révélé son importance dans l'atteinte des objectifs militaires.

En fait, cela conduit à s'interroger sur l'exhaustivité des statistiques relatives aux efforts militaires. Il y a trois décennies, Rémy Herrera<sup>26</sup> expliquait la difficulté de constituer des données homogènes et exhaustives sur les dépenses militaires. Cependant, son analyse ne portait que sur les moyens consacrés aux missions militaires essentielles. Le concept de défense totale démontre que les efforts militaires sont nécessaires, mais non suffisants pour garantir et assurer l'efficacité militaire.

Comme Pieter Balcaen et ses collègues<sup>27</sup> le soulignent dans leur article fondateur sur les menaces hybrides, l'évaluation du partage des charges doit tenir compte des dépenses au-delà du périmètre de défense principal et évaluer les résultats des politiques dans les zones grises où se déroulent aujourd'hui les opérations militaires. Ils reprennent ainsi les propos de Todd Sandler et Keith Hartley concernant l'influence du type de guerre sur la combinaison des produits communs, mais Balcaen *et al* vont plus loin en démontrant l'aggravation de l'hétérogénéité des efforts militaires entre alliés (au-delà des enjeux politiques et géographiques). L'évolution réelle de la guerre donne une évaluation de base du partage des charges au moyen d'indicateurs simples de moins en moins précis et de moins en moins pertinents.

Si l'on essaie d'évaluer le partage des charges dans une perspective de résultats, nous devons élargir le périmètre pertinent pour inclure les dépenses et les politiques non militaires qui contribuent à accroître l'efficacité des efforts militaires. La question n'est pas excessivement originale dans le domaine de la défense. Par exemple, l'OTAN soulève la question de la mobilité militaire depuis longtemps. Même le Pentagone s'appuie fortement sur des ressources spatiales commerciales pour les communications ou l'observation de la Terre.

Est-il possible de comprendre l'efficacité des forces armées des États-Unis sans tenir compte de Starlink? Comment le système mondial de navigation par satellite Galileo aide-t-il les forces armées européennes à tenir leurs promesses? La préparation nationale contribue à la résilience intérieure qui aide les forces armées à mener à bien leurs missions. La logistique est la véritable force pour maintenir l'engagement militaire. La résilience systémique va au-delà de la portée du domaine militaire. Les engagements militaires reposent sur plusieurs leviers fournis par des ressources et des intervenants non liés à la défense.

Wukki Kim et Todd Sandler<sup>28</sup> montrent qu'une définition plus large des dépenses ou engagements en matière de sécurité (y compris les dépenses militaires, l'aide à l'étranger et les opérations de maintien de la paix par les Nations Unies) demeure conforme aux preuves manifestes du parasitisme de l'OTAN au cours de la période allant de 1991 à 2020. Cependant, ils reconnaissent que le périmètre qu'ils ont choisi doit être élargi pour couvrir tous les efforts liés à la sécurité internationale. Les politiques publiques non liées à la défense ne remplacent pas les dépenses militaires, mais elles

soutiennent indirectement la mise en œuvre des objectifs de défense. Par conséquent, ils fournissent un effet multiplicateur qui doit être conceptualisé et compris.

Dans *La richesse des nations*, Adam Smith affirmait que la sécurité d'un pays résulte de la sagesse de l'État qui le conduit à préserver l'esprit militaire parmi les civils hédonistes en imposant une division sociale du travail qui permet la mise en place d'une défense solide. De nos jours, la sagesse doit inclure les domaines autres que la défense. À cet égard, les pays européens sont bien en avance sur les États-Unis pour ce qui est de leur contribution à la stabilité, au développement économique, aux enjeux sociaux, au maintien et au rétablissement de la paix, notamment grâce au financement communautaire qui s'ajoute aux dépenses nationales de chaque pays. Nous devons mieux intégrer ces retombées de la sécurité pour comprendre le partage des charges de la sécurité internationale dans une perspective de rendement.

Ce périmètre élargi s'étend de la défense aux domaines civils, mais aussi réciproquement lorsque nous essayons de comprendre l'efficacité des capacités militaires. « Si les États-Unis dépensent des sommes extraordinaires pour les soins de santé, constate Collin Meisel, ils le font de manière inefficace, ce qui se traduit par des résultats beaucoup moins bons en matière de santé—and donc un capital humain dégradé—par rapport à plusieurs pays européens membres de l'OTAN. »<sup>29</sup> [TCO] La capacité de soutenir des opérations militaires dans une perspective à long terme, comme l'a démontré l'Ukraine, demeure le facteur clé nécessaire pour l'emporter dans tout conflit.

## L'Union européenne a-t-elle un rôle à jouer dans le partage des charges?

Paradoxalement, l'augmentation des dépenses militaires n'entraîne pas nécessairement une amélioration de la sécurité. Le véritable enjeu consiste à utiliser les dépenses militaires pour maximiser les résultats obtenus, tant au niveau national que dans le cadre de l'Alliance atlantique. Par conséquent, un effort de défense accru est nécessaire, mais insuffisant. Les enjeux sont encore plus grands lorsque la sécurité internationale est considérée comme un bien collectif.

« Ce qui en découle logiquement, constatent Barbara Kunz et Dan Smith, est la centralité des perceptions et une compréhension qu'aucune stratégie ne peut jamais être élaborée sans au moins tenter de comprendre l'adversaire, ses valeurs et ses ambitions. Il s'agit également d'accepter que les perceptions ne puissent pas être dictées et que les intentions déclarées d'une partie ne convainquent jamais automatiquement l'autre. »<sup>30</sup> [TCO] La crédibilité de la défense d'un pays représente un meilleur moyen de dissuasion qu'une définition purement quantitative des efforts de défense, et la question du partage des charges doit être réévaluée dans cette perspective.

Cette crédibilité s'obtient grâce à une meilleure mise en commun des efforts. Une alliance ne peut être définie uniquement

comme la somme des efforts nationaux. Nous devons mieux coordonner nos actions afin d'améliorer le résultat collectif, plutôt que de nous concentrer principalement sur les contributions individuelles. Un effort donné doit être évalué en fonction de son utilité pour dissuader un adversaire ou contenir son agression. « Une alliance optimale, remarquent Todd Sandler et Keith Hartley, pourrait également se caractériser par une spécialisation fondée sur un avantage comparatif, principe appliqué à la fois aux forces armées et aux industries de la défense. »<sup>31</sup> [TCO] Cependant, comme il est souligné précédemment, même l'OTAN—l'alliance la plus avancée de tous les temps—n'a pas été en mesure de promouvoir l'investissement commun.

Au sein de l'Alliance atlantique, les pays européens présentent une caractéristique particulière : la plupart d'entre eux sont également membres de l'Union européenne. Bien que la défense collective reste un sujet marginal, la Commission européenne a créé depuis 2016 de nouveaux mécanismes qui pourraient aider à promouvoir cette mise en commun. Le véritable défi pour le

volet européen de l'Alliance atlantique consiste à mieux dépenser plutôt que, ou avant, de dépenser beaucoup plus. Ensemble, les pays européens dépensent l'équivalent de la moitié du budget du Pentagone, mais ces dépenses sont réparties entre plus de trente pays et marchés. Une telle fragmentation, tant du côté de la demande que de l'offre, réduit considérablement le rendement de ces dépenses. Surmonter la fragmentation peut contribuer à optimiser les ressources, ce qui est particulièrement important si les dépenses militaires sont susceptibles d'augmenter de manière significative.

La Commission européenne a récemment publié une stratégie européenne pour l'industrie de la défense, et il sera intéressant d'analyser si celle-ci aidera à surmonter les limites actuelles du marché européen de la défense. Il serait utile d'évaluer si les mécanismes connexes sont en mesure d'améliorer le partage des charges au sein de l'Alliance atlantique grâce à des politiques publiques qui dépassent le cadre de l'OTAN, mais qui soutiennent pleinement ses objectifs fondamentaux.

## Notes

- 1 Justin Logan, « Uncle Sucker : Why US efforts to defense burden-sharing fail », Washington D.C., Cato Institute, 2023.
- 2 Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1993.
- 3 Florian Dorn, Niklas Potrafke et Marcel Schlepper, *European defence spending in 2024 and beyond: How to provide security in an economically challenging environment*, Munich, Ifo Institute, 2024.
- 4 Le « dividende de paix » est un concept politique utilisé par le président des États-Unis George H. W. Bush, ainsi que par les dirigeants occidentaux, pour souligner les avantages économiques de la réduction des dépenses de défense après la fin de la guerre froide. George Bush, discours à la nation sur la réduction des armes nucléaires américaines et soviétiques, 27 septembre 1991. À l'adresse : <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-reducing-united-states-and-soviet-nuclear-weapons>. Dernière consultation le 20 août 2025.
- 5 Martin Arnold, Paola Tamma et Henry Foy, « Europe's NATO states face €56bn spending gap », *Financial Times*, 18 mars 2024.
- 6 Logan, « Uncle Sucker: Why US efforts at defense burden-sharing fail ».
- 7 Martial Foucault et Frédéric Mérand, « The challenges of burden-sharing », *International Journal* 67, n° 2 (2012), p. 423-429.
- 8 Andrew McDonald, « Donald Trump says he won't quit NATO - if Europe pays its way », *Politico*, 19 mars 2024.
- 9 Paul Poast, 15 mai 2019. À l'adresse : <https://twitter.com/ProfPaulPoast/status/1128627948721004546>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 10 Collin Meisel, « There is more to NATO burden sharing than the 2% spending dogma », 2024. À l'adresse : <https://www.defensenews.com/opinion/2024/04/09/there-is-more-to-nato-burden-sharing-than-the-2%-spending-dogma/>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 11 Geoffrey Blainey, *The Causes of War*, New York, The Free Press, 1973.
- 12 [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_67655.htm). Dernière consultation le 21 avril 2024.
- 13 Mancur Olson et Richard Zeckhauser, « An Economic Theory of Alliances », *Review of Economics and Statistics* 48, n° 3 (1966), p. 266-279.
- 14 Todd Sandler et Keith Hartley, « Economics of alliance: The lessons for collective action », *Journal of Economic Literature* 39, n° 3 (2001), p. 869-896.
- 15 En 1998, la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, a mis en garde contre « les 3 D » : le découplage de la prise de décision européenne avec celle de l'Alliance; la duplication par les efforts de sécurité et de défense européens des efforts entrepris au sein de l'OTAN; et la discrimination de l'UE à l'égard des États membres européens en dehors de l'UE.
- 16 Jack Hirshleifer, « From the weakest-link to best-shot : The voluntary provision of public goods », *Public Choice* 41, n° 3 (1983), p. 371-386.
- 17 Jacques van Ypersel de Strihou, « Sharing the defense burden among Western allies », *Review of Economics and Statistics* 49, n° 4 (1967), p. 527-536.
- 18 Barbara Kunz et Dan Smith, « NATO : A new need for some old ideas », 2024. À l'adresse : <https://www.sipri.org/commentary/essay/2024/nato-new-need-some-old-ideas>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 19 Marion Bogers, Robert Beeres et Myriam Bollen, « NATO burden-sharing research along three paradigms », *Defence and Peace Economics* 33, n° 5 (2022), p. 534-547.
- 20 Joshua Alley et Matthew Fuhrmann, « Budget Breaker? The Financial Cost of U.S. Alliances », *Security Studies* 30, n° 5 (2021), p. 661-690.
- 21 Barry Posen, « A New Transatlantic Division of Labor Could Save Billions Every Year! », *Bulletin of the Atomic Scientists* (2021). À l'adresse : <https://thebulletin.org/premium/2021-09/a-new-transatlantic-division-of-labor-could-save-billions-every-year/>. Dernière consultation le 20 mai 2024.
- 22 Josselin Droff, Julien Malizard et Maxime Menuet, « Military operations in the long run: An economic approach », *Defence and Peace Economics* 34, n° 4 (2023), p. 456-476.
- 23 Wukki Kim et Todd Sandler, « NATO at 70: Pledges, free riding, and benefit-burden concordance », *Defence and Peace Economics* 31, n° 4 (2020), p. 400-413.
- 24 Jens Ringsmose, « NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War », *Contemporary Security Policy* 31, n° 2 (2010), p. 319-338.
- 25 Ugurhan Berkok, Oana Secrieru et Kamin Peyrov Lee, « On Distinguishing Defence Inputs in an Alliance - The Case of NORAD », *Defence and Peace Economics* (2023). DOI : 10.1080/10242694.2023.2209772.
- 26 Remy Herrera, *Les données statistiques relatives aux dépenses militaires dans les pays en développement: concepts, problèmes méthodologiques et sources*, Paris, OECD, 1994.
- 27 Pieter Balcaen, Cind Du Bois et Caroline Buts, « Sharing the burden of hybrid threats: Lessons from the economics of alliances », *Defence and Peace Economics* 34, n° 2 (2023), p. 142-159.
- 28 Wukki Kim et Todd Sandler, « NATO security burden-sharing, 1991-2020 », *Defence and Peace Economics* 35, n° 3 (2024), p. 265-280.
- 29 Meisel, « There is more to NATO burden-sharing ».
- 30 Kunz et Smith, « NATO: a new need ».
- 31 Sandler et Hartley, « Economics of alliance ».