

Evaluer les forces armées à l'heure du réarmement

Juillet 2025

Résumé

Après des décennies, post-guerre froide, sur les dividendes de la paix et les menaces asymétriques, le paysage géopolitique est aujourd’hui profondément chamboulé par la résurgence des conflits étatiques, comme la situation en Ukraine en témoigne tous les jours. Un processus rapide et substantiel de réarmement est à l’œuvre, en particulier en Europe où les pays s’efforcent désormais d’obtenir une plus grande autonomie stratégique face à ce qui est perçu comme un allié américain peu fiable.

Le processus de réarmement fait face à deux types de défi. Premièrement, un changement d’échelle qui pose d’importants dilemmes politiques et industriels. Politiquement, les gouvernements doivent naviguer dans un jeu à somme nulle consistant à réaffecter des ressources substantielles à la défense et aux armées, au détriment d’autres priorités comme la santé et l’éducation, dans des contraintes budgétaires serrées. Sur le plan industriel, le réarmement européen est aussi entravé par une base industrielle de défense fragmentée, inefficace et peu concurrentielle, entraînant des duplications coûteuses et une dépendance envers des fournisseurs hors-UE.

Deuxièmement, l’évolution de la doctrine militaire complique la nature des investissements et la planification des forces. Les priorités stratégiques ont en effet basculé d’opérations ponctuelles de type expéditionnaire et de forces de stabilisation (Afghanistan, Irak, Sahel) vers la défense (existentielle) du territoire sur le continent. Parallèlement, la plus grande incertitude règne quant à l’avenir de « l’art opératif » et de la manière de faire la guerre, mêlant armement lourd traditionnel à des technologies perturbatrices comme les drones, imposant des compromis difficiles entre sophistication et production de masse. Récupérer des capacités de commandement et d’autres capacités de facilitation stratégique, en dehors des États-Unis, ajoute de la complexité.

Ces dynamiques rendent le suivi et l’évaluation efficaces des politiques de défense à la fois d’une importance cruciale et d’une exceptionnelle difficulté. Or les obstacles en la matière sont nombreux: la complexité des politiques et des technologies, un manque de transparence dû à la confidentialité, certes nécessaire mais souvent excessif, et des mécanismes de contrôle public plus faibles que pour d’autres secteurs. Le suivi des politiques de défense est difficile à mesurer, car des objectifs fondamentaux comme la dissuasion et la prévention sont de nature intangible, et les critères pour mesurer l’atteinte de ces objectifs assez compliqués à produire.

- pas d'enseignants syndiqués, pas d'ONG, une poignée d'experts indépendant et de nombreux autres experts liés au gouvernement ou aux grandes entreprises ;
- aucun véritable contrôle parlementaire ; et
- une augmentation du budget sur le dos du budget la santé.

Ce scénario, très improbable, pour l'éducation se produit à travers l'Europe pour une autre fonction clé de l'Etat: la politique de défense.

Il est difficile de sous-estimer le changement paradigmatique qui s'est produit ces dernières années en matière de relations géopolitiques et internationales à l'échelle mondiale. Avec la fin de la guerre froide dans les années 1990, la perspective de guerres de grande intensité s'est estompée, laissant place à un âge d'or de coopération multilatérale et de l'ordre international fondé sur le droit. Grâce à la libéralisation du commerce et de l'investissement, l'innovation libérerait la prospérité mondiale et donc la paix mondiale pour tous. En résumé, la vision de la « fin de l'histoire » de Francis Fukuyama.

Cette vision s'est traduite par une baisse générale des dépenses militaires et une diminution des forces armées afin d'exploiter les « dividendes » de la paix (ou du désarmement)¹. Alors que le « parapluie américain » fourni dans le cadre de l'OTAN est maintenu, l'attention stratégique s'est tournée vers le terrorisme et le Moyen-Orient. Pour la société RAND, « *Le consensus général parmi les stratégies de la défense consistait à déplacer l'attention vers la lutte contre le terrorisme et les guerres au Moyen-Orient après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ; la capacité des alliés pour défendre l'ordre international en Europe et en Asie ont alors été chroniquement sous-financés* » (RAND 2024).

Depuis le milieu des années 2010 cependant, la situation géopolitique mondiale a progressivement changé de direction et a même pivoté de presque 180 degrés aujourd'hui. Elle est passée (i) d'un cadre stable et multilatéral dans lequel les conflits étaient principalement confinés aux conflits non-étatiques, et en particulier au terrorisme, à (ii) un contexte instable et imprévisible où les conflits entre États deviennent plus fréquents. Selon un rapport de l'Institut de recherche sur la paix d'Oslo publié en 2024 :

- les trois années les plus violentes en termes de morts au combat depuis la fin de la Guerre froide ont été... 2021, 2022 et 2023. Au total, près de 600 000 personnes ont été tuées dans des conflits. Cela avec une augmentation inquiétante des conflits inter-étatiques au cours de la dernière décennie ;
- Plus de 50 conflits inter-étatiques ont été enregistrés chaque année au cours des huit dernières années, atteignant un pic en 2023 avec 59 conflits. La seule autre période depuis 1946 où plus de 50 conflits d'origine étatique ont été enregistrés remonte au début des années 1990 (PRIO 2024).

Nous atteignons un point de « normalisation » des guerres où un conflit armé direct entre deux puissances nucléaires, l'Inde et le Pakistan, en mai 2025, n'atteint pas forcément la une des médias. Le retour de la guerre et des conflits ouverts comme issue « normale » pour la

¹ Bien que cette vision soit quelque peu simpliste : dans un article de recherche de 1994, l'OCDE a effectivement soutenu que « pour la plupart des pays en développement (...), la réduction des achats militaires observée depuis le milieu des années 1980 est due à des contraintes financières plutôt qu'à un changement durable des attitudes politiques sur les questions de sécurité et militaires ». (OCDE 1994)

résolution des conflits, est une indication claire d'un affaiblissement sévère du multilatéralisme et de la coopération internationale. Pour la Conférence de Munich sur la sécurité, « *de nombreux gouvernements ne se concentrent plus sur les bénéfices absolus de la coopération mondiale mais plutôt sur les gains au détriment des autres* » (MSC 2024). Les conflits armés (et non seulement les « tensions géopolitiques ») deviennent des scénarios à risque de plus en plus fréquents dans les principaux rapports sur les perspectives économiques mondiales produits chaque année, comme on le voit dans les récents rapports de la Banque mondiale et de l'OCDE: « Escalade des conflits armés et des tensions géopolitiques » (Banque mondiale 2025), « les risques géopolitiques et l'incertitude politique se sont intensifiés » (OCDE).

Le second mandat de Trump à la présidence des États-Unis a été un accélérateur de cette tendance. Il sera plus radical et plus autoritaire que le premier mandat. Au niveau national, il vise clairement à établir une surveillance étatique autoritaire sous la domination d'une oligarchie. À l'international, l'imprévisibilité de l'Administration Trump est une autre source majeure d'incertitude politique, de manière éclatante en ce qui concerne le commerce, l'investissement et le climat, mais plus largement les aspects géopolitiques et la résolution des conflits.

Les points de tensions géopolitiques sont nombreux. Dans l'Indopacifique, la rivalité croissante entre la Chine et les États-Unis ne se limite pas aux aspects géoéconomiques et à la perspective d'un découplage sino-américain. Il revêt également une dimension de défense et de sécurité. La militarisation croissante par la Chine de sa périphérie maritime vise à transformer l'Asie de l'Est en sa sphère d'influence exclusive, entrant en conflit avec les aspirations de Taïwan ainsi qu'avec la présence et l'influence historiques des États-Unis dans la région. Pendant ce temps, le Moyen-Orient est plongé dans un cycle croissant de violence, des attaques du Hamas en octobre 2023 à la campagne dévastatrice d'Israël à Gaza, considérée comme un risque de génocide par la Cour internationale de justice, propageant l'instabilité au Liban et en Syrie. À travers l'Afrique, de la catastrophe humanitaire soudanaise au Sahel ravagé par le coup d'État, les États se aussi fragmentent.

Réarmement

C'est cependant en Europe que le changement géopolitique est particulièrement brutal. Autrefois havre de paix et de la « mondialisation heureuse », la guerre est effectivement revenue brutalement sur le continent européen avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie. De plus, confrontée à l'administration Trump, l'Europe ne peut plus compter sur la protection américaine. Pour Bruegel (2024), « *Ne pas arrêter l'agression russe laisserait l'Europe dans une position critique désavantageée pendant des décennies, avec une menace à long terme pour la paix dans l'Union européenne. L'UE ne peut plus compter sur le leadership des États-Unis dans l'OTAN et les pays européens doivent donc renforcer rapidement leurs capacités militaires.* »

Le nouveau consensus est que les pays européens doivent rapidement et substantiellement réarmer et reconstruire leurs propres capacités militaires pour assurer leur propre défense. Les dirigeants et chefs d'État de l'UE multiplient d'ailleurs les déclarations promettant une transformation historique de la défense européenne. Le Centre de sécurité de Munich (2023) voit là une opportunité de « *libérer de nouvelles dynamiques* » pour « *un soutien public à une augmentation des dépenses de défense* ». Les analystes estiment qu'un montant

supplémentaire de 500 milliards d'euros sera nécessaire au cours des cinq prochaines années (Bruegel 2024).

Au regard des chiffres, le processus de réarmement de l'Europe est déjà en cours. Comme le montrent les tableaux 1 et 2, les membres européens de l'OTAN ont augmenté leurs dépenses de +39% entre 2022 et 2024 et, durant cette période, ont représenté 14 des 25 pays les plus importants par les augmentations budgétaires. Les pays proches de la Russie sont, sans surprise, en tête de liste : la Pologne, la Roumanie, les pays nordiques et baltes. Lors du sommet de l'OTAN des 24 et 25 juin 2025, les membres de l'OTAN se sont engagés à consacrer à la défense 5% du PIB chaque année d'ici 2035, dont 3,5% pour les forces armées (contre 2% actuelles de l'OTAN) et 1,5% pour la sécurité. Pour la Banque centrale européenne (2025), les dépenses supplémentaires devraient augmenter au fil du temps et atteindre +0,3% du PIB en 2027, la majeure partie provenant d'Allemagne.

Tableau 1 : Dépenses militaires 2022 > 2024

En milliards USD (courant)	2022	2024	2022>2024	Augmentation
États-Unis d'Amérique	861	997	137	+16%
Chine	292	314	22	+8%
Russie	102	149	47	+46%
Europe de l'OTAN	324	449	125	+39%
Reste du monde	608	744	135	+22%
Total	2187	2653	466	+21%

Source : <https://www.sipri.org/databases/milex>

Tableau 2 : Les 25 principales augmentations des dépenses militaires depuis 2022

Au-dessus de 1 milliard USD dans le budget annuel

2024	USD Bn	% du PIB	Croissance en% 2022>2024
Israël	45,3	8,8%	+98,0%
Algérie	20,4	8,0%	+96,5%
Pologne	34,5	4,2%	+88,4%
Danemark	9,8	2,4%	+77,5%
Myanmar	5,2	6,8%	+62,9%
Estonie	1,4	3,4%	+58,0%
Burkina Faso	1,0	4,7%	+57,0%
Russie	150,5	7,1%	+53,1%
Suède	11,7	2,0%	+50,0%
Pays-Bas	22,4	1,9%	+46,9%
Finlande	6,9	2,3%	+44,8%
Lettonie	1,4	3,3%	+44,5%
Tchéquie	6,7	1,9%	+44,5%
Irak	5,8	2,4%	+43,7%
Norvège	10,3	2,1%	+42,8%
Allemagne	86,3	1,9%	+40,1%
Japon	58,4	1,4%	+35,8%
Bulgarie	2,3	2,2%	+35,4%
Ukraine	66,8	34,5%	+34,5%

2024	USD Bn	% du PIB	Croissance en% 2022>2024
Arménie	1,4	5,5%	+34,3%
Azerbaïdjan	3,7	5,0%	+31,6%
Roumanie	8,1	2,3%	+31,3%
Autriche	5,1	1,0%	+30,4%
Lituanie	2,6	3,1%	+27,6%
Biélorussie	1,7	2,1%	+25,8%

Source : <https://www.sipri.org/databases/milex>

Le processus de réarmement en cours comporte deux types de défis : (i) les défis liés au changement d'échelle à venir (financement et levée de fonds, élimination des goulets d'étranglement tout en assurant la consolidation d'une base industrielle de défense autonome), et (ii) les défis liés à l'évolution de la doctrine militaire (quoi financer, comment organiser les forces armées, quel est l'avenir de l'art de la guerre).

Changement d'échelle

Le premier défi est par nature éminemment politique : le coût politique de l'arbitrage budgétaire en faveur des forces armées au détriment d'autres priorités. Dans un jeu à somme nulle, la question de la manière de financer la montée en puissance des dépenses militaires porte en effet un dilemme économique profond, avec à la fois la dette et les niveaux d'imposition déjà historiquement élevés à travers l'Europe. Une solution durable semble ne pas résider dans la création de nouvelles dépenses publiques, mais dans la réallocation des ressources existantes. Les gouvernements font face à des priorités concurrentes, allant des transitions vertes et numériques, aux besoins éducatifs, au vieillissement démographique et aux coûts de santé qui l'accompagnent, à la réduction des inégalités de revenus et au maintien de la cohésion sociale, le tout dans un environnement budgétaire fortement contraint. Au Royaume-Uni, par exemple, l'augmentation des dépenses militaires est explicitement financée par la réduction de l'aide publique au développement de 0,5% à 0,3% du revenu national brut.

Le défi est aussi industriel. L'ambition européenne d'« autonomie stratégique » est fondamentalement contrainte par une base technologique et industrielle de défense fragmentée et inefficace. La domination des fournisseurs américains, héritée du « parapluie américain », et l'absence de politique d'achat en commun – à l'exception de quelques programmes – ont structuré le marché européen de la défense en petits marchés nationaux non compétitifs, entraînant une duplication coûteuse des capacités (MSC 2023 & BRUEGEL 2024). Selon un rapport récent au Parlement européen (2024), « *la fragmentation des dépenses nationales en équipements de défense dans l'UE a généré des inefficacités d'environ 10,9 milliards d'euros par an* », ce qui équivaut à « 20% de l'écart vers l'atteinte de l'objectif de 2% de l'OTAN ».

Le besoin urgent de se réarmer après l'invasion de l'Ukraine par la Russie a, paradoxalement, aggravé cette tendance à la fragmentation, les pays se précipitant pour acheter du matériel prêt à l'emploi pour combler les lacunes immédiates – souvent aux États-Unis, mais aussi à d'autres producteurs d'armes clés comme Israël et la Corée. Selon l'EDA (2024), « *Les projets collaboratifs restent une infime fraction du total, et les Etats ne parviennent pas à atteindre les objectifs convenus pour la recherche et le développement conjoints. Cela perpétue la fragmentation qui sape la force collective de l'Europe* ».

La fragmentation du marché confère également aux fournisseurs nationaux un pouvoir de marché considérable. Une augmentation de la demande dans un contexte de concurrence limitée signifie que les entreprises peuvent facturer des prix plus élevés et d'accaparer des rentes de situation (Bruegel 2025). Des prix différents payés par les États membres pour le même équipement ou système sont courants. Par exemple, le prix unitaire estimé d'un obusier blindé PzH-2000 produit par l'Allemagne varient de 4,5 à 23,5 millions d'euros selon les États clients (EP 2024).

Changement de doctrine

Le second défi est l'évolution de la doctrine militaire et ses implications en termes de politique d'approvisionnement, d'équipement des forces et d'organisation globale des forces armées. Le concept de défense en Europe est en plein renouvellement suite de l'invasion russe de l'Ukraine: (i) un changement fondamental des priorités stratégiques, (ii) l'incertitude quant à l'art opératif et la conduite d'opérations militaires résultant de ruptures technologiques, (iii) le besoin urgent de retrouver l'autonomie tactique (vis-à-vis des États-Unis) dans la conduite d'opérations militaires.

Pendant des années, les armées européennes ont dû équilibrer les objectifs de défense du territoire dans le cadre du parapluie américain, avec ceux liés à des opérations de gestion de crise éloignées – forces expéditionnaires pour la France et le Royaume-Uni, forces de stabilisation dirigées par l'OTAN ou l'ONU en dehors d'Europe pour les autres. Cette tension s'est désormais résolue de manière décisive. La guerre de la Russie contre l'Ukraine a brutalement recentré la stratégie nationale sur la défense territoriale (existentielle) et s'éloignant du modèle de force expéditionnaire. Le modèle d'armée rassemblée, agile et spécialisées dans les opérations expéditionnaires et de courte durée à l'étranger (Afghanistan, Irak, Sahel) n'est plus d'actualité. L'accent est dorénavant mis sur des armes lourdes, denses et résilientes capables de protéger le continent européen.

Le défi concerne également la technologie et la conception des armes. La guerre en Ukraine a rendu à nouveau pertinent l'artillerie lourde, les chars lourds, les missiles longue portée et les troupes d'infanterie de base. Les forces armées d'Europe de l'Ouest sont également contraintes de repenser les opérations militaires sans suprématie aérienne – ce qui était historiquement considéré comme acquis, notamment lors des missions expéditionnaires. Pourtant, l'expérience des champs de bataille d'Ukraine présente un paradoxe. Si les armes lourdes, les tranchées et la situation relativement statique du front rappellent la Première Guerre mondiale, le conflit est tout aussi un laboratoire d'innovations disruptives. Les drones se sont ainsi révélés d'une efficacité dévastatrice et ont bénéficié de changements plus innovants au cours des deux dernières années que dans la décennie précédente. L'avenir de la guerre porte donc de nombreuses inconnues et est bien moins prévisible qu'auparavant, en termes de choix technologiques et d'arbitrage entre sophistication et production de masse.

L'évolution de la doctrine militaire pour les armées européennes vise également à retrouver des capacités autonomes de commandement et de contrôle opérationnel. Dans le cadre du parapluie américain, la plupart des armées européennes étaient devenues des briques agrégées et mutuellement dépendantes d'un système intégré, celui de l'OTAN. À l'exception notable de la France, et peut-être du Royaume-Uni, aucune des armées européennes ne

disposait d'une capacité de commandement et de contrôle suffisante pour organiser, seule, une opération militaire complexe. Avec les États-Unis devenant des alliés peu fiables, les armées européennes doivent retrouver ces capacités ainsi que d'autres « facilitateurs stratégiques ». Comme l'indique un récent document politique de Bruegel (2025), « *La défense de l'Europe repose sur l'OTAN et le leadership américain au sein de l'OTAN. Outre les troupes au sol, les États-Unis ont fourni à l'Europe des « facilitateurs stratégiques » (...) des capacités de commandement et de contrôle, du renseignement et des communications par satellite, le développement de nouveaux systèmes d'armes coûteux tels que des chasseurs de cinquième ou sixième génération, des systèmes d'armes intégrés nécessaires à plusieurs pays tels que la défense aérienne stratégique, le transport stratégique (transport aérien à grande échelle et logistique maritime), les missiles et la dissuasion nucléaire* ».

Les défis du suivi et de l'évaluation des politiques de défense

Cette situation dans laquelle les gouvernements doivent simultanément mobiliser des financements pour changer d'échelle et transformer leur propre doctrine militaire, rend la capacité à contrôler et évaluer la performance des politiques de défense plus difficile et cruciale que jamais. Les six étapes des processus d'évaluation et de prise de décision sont alors plus complexes lorsqu'elles sont appliquées à la défense : pertinence (est-ce la bonne chose à faire?), cohérence (comment s'insère-t-elle?), efficacité (atteigne-t-elle ses objectifs?), efficacité (quelle est l'utilisation des ressources?), impact (quelle différence fait-elle?) et durabilité (les bénéfices dureront-ils?).

Or, voici le troisième grand défi : comparativement la politique de défense s'est toujours caractérisée par un manque de cadres d'évaluation suffisamment matures et efficaces. Une étude de l'OTAN menée auprès de douze pays a révélé, en 2019, un « haut niveau de diversité » dans la maturité des systèmes de mesure de la performance, de nombreux pays n'ayant qu'une maturité modérée ou faible, et certains n'ayant aucun système en place. Le rapport conclut que « *plus d'attention est généralement accordée dans les organisations de défense à la mesure des moyens (c'est-à-dire des ressources) plutôt qu'aux voies et fins* ». De plus, « *plusieurs Etats manquent d'objectifs et de mesures clairs liés aux intérêts nationaux et à la crédibilité* », et « *négligent des catégories de performance importantes, y compris celles liées à la science et à la technologie, à l'information et au renseignement* », tandis que « *relativement peu d'indicateurs visent l'évaluation systématique de la collaboration entre nations* » (OTAN 2019).

D'après la littérature actuelle, trois défis majeurs sont posés pour une évaluation et un suivi efficace des politiques de défense : la difficulté à définir et à mesurer clairement les résultats, la complexité des politiques, le manque de transparence et le manque de contrôle public.

Définition des sorties

Il existe relativement peu d'études académiques sur l'évaluation des politiques de défense, ce qui est en soi une information très révélatrice. Parmi les plus citées, une étude menée en 2021 par six experts universitaires (Keathley-Herring et al. 2021) conclut également à de graves manques dans les pratiques et les cadre d'évaluation managériale de la performance par les organisations de défense, ainsi qu'à la difficulté de mesurer les résultats et d'établir des objectifs fondamentaux clairement définis. Les universitaires voient un certain nombre de

lacunes. Tout d'abord, en amont, les auteurs identifient le risque d'un « *décalage entre les fonctions militaire-stratégiques et politico-stratégiques. Les objectifs politiques peuvent donc ne pas être correctement traduits en objectifs stratégiques* ». Deuxièmement, en aval, « *au sein même des organisations de défense, il reste particulièrement difficile de définir et de mesurer certains indicateurs de performance, et donc les résultats. Une part significative de la valeur générée par les activités de défense est cognitive et non tangible (par exemple, la prévention)* ».

Complexité

La complexité est une autre caractéristique clé. Le nombre de normes et de lignes directrices internationales est un bon indicateur du niveau de complexité technique. Bien que l'OTAN soit principalement perçue comme une alliance militaire et politique, elle est aussi l'un des plus grands fournisseurs mondiaux de normes et de directives. L'OYAN maintient en effet pas moins de 1050 « accords de normalisation » (STANAG), avec 353 autres versions provisoires en préparation. Bien que l'OTAN soit loin derrière l'Organisation internationale de normalisation, qui maintient plus de 25 000 normes, le nombre de normes de l'OTAN est supérieur à la somme totale des organisations équivalentes ou comparables, la FAO, l'OMS, l'OIT et l'OCDE. Les normes de l'OTAN couvrent tous les aspects des opérations militaires, « de la taille des munitions aux écartements ferroviaires, en passant par les mots utilisés par les troupes pour communiquer entre elles »². Parmi les exemples, on trouve aussi la « doctrine commune » pour planifier une campagne, les procédures standard pour le transfert de fournitures entre navires en mer, le matériel interopérable tel que les raccordements de carburant sur les aérodromes, etc.

Tableau 3 : Liste des normes et directives de l'OTAN, de l'OCDE, de l'OIT, de l'OMS, de la FAO

Organisation	Nb	Statut
FAO ³	237	Normes du Codex Alimentarius
QUI ⁴	300	Directives
OIT ⁵	101	Conventions
OCDE ⁶	273	Instruments juridiques
OTAN ⁷	1050	Accords de normalisation

Au-delà des aspects techniques, la défense se caractérise également par un haut niveau de complexité aux niveaux politique et institutionnel. Pour les auteurs de l'étude citée ci-dessus, « *Les organisations de défense ont tendance à figurer parmi les plus grandes, les plus complexes et les plus diverses organisations du secteur public, avec un très grand nombre d'activités* » (Keathley-Herring et al. 2021). Compte tenu du niveau de complexité, l'accès des acteurs extérieurs et des décideurs politiques à une expertise indépendante devient d'autant plus crucial. Et pourtant, cet accès est précisément problématique. Pour l'Union interparlementaire « *de nombreux parlementaires comptent sur une expertise externe – et certains fournisseurs de cette expertise peuvent avoir des intérêts particuliers. Dans de tels cas, la complexité du secteur*

² <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/standardization>

³ <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/list-standards/en/>

⁴ <https://www.who.int/publications/who-guidelines>

⁵ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en

⁶ <https://legalinstruments.oecd.org/en/>

⁷ <https://nso.nato.int/nso/home/main/home>

peut rendre plus difficile pour les parlements d'exercer une surveillance proactive et totalement indépendante, soulignant l'importance de renforcer l'expertise parlementaire interne » (UIP 2025).

Manque de transparence

La politique de défense fait un usage étendu et est en fait conçue sur la base d'informations restreintes et de données confidentielles, compte tenu des conditions évidentes de sécurité nationale ou opérationnelle. Bien qu'un certain niveau de confidentialité soit nécessaire, une confidentialité excessive empêche les personnes extérieures d'avoir un débat éclairé, notamment en empêchant une analyse comparative avec d'autres secteurs. La confidentialité peut en fait devenir un facteur d'inefficacités ou de corruption. C'est précisément pour cela que la défense est un secteur très à risque en matière de corruption et explique pourquoi Transparency International et d'autres ONG anti-corruption attirent autant d'attention à ce secteur. TI dispose en fait d'un programme autonome sur la défense et les affaires militaires. Et pour une cause. « *En raison de la sensibilité de certaines informations liées à la défense, l'accès aux informations du secteur de la défense fait face à une couche supplémentaire de complexité. Lorsqu'on envisage la publication, l'intérêt public doit être pris en compte face aux dommages potentiels à la sécurité nationale. La complexité technique, les contraintes de capacité dans les institutions publiques et les définitions larges et vagues de la sécurité nationale et des clauses d'exemption associées contribuent toutes à l'absence de mécanismes efficaces d'accès à l'information du secteur de la défense dans de nombreux pays ».*⁸

L'OCDE parvient à des conclusions similaires, bien que dans des termes plus diplomatiques : « *Le degré d'écart de la législation sur les marchés publics de défense des normes standards d'ouverture et de transparence varie selon les juridictions, mais implique invariablement une marge de discréption plus large que d'habitude pour les autorités contractantes. (...) Malheureusement, cet environnement où règne la confidentialité et de transparence réduite, associé à un champ de discréption plus large que d'habitude pour les autorités contractantes, fait de cela un terrain fertile pour le protectionnisme, la corruption et l'utilisation inefficace des ressources publiques* » (OCDE 2016).

Responsabilité versus pouvoirs discrétionnaires

Enfin, la politique de défense est le plus souvent traitée séparément des mécanismes habituels de contrôle public. Pour TI, « *souvent le secteur de la défense n'atteint pas les normes de gouvernance de base des autres secteurs publics, les exigences de surveillance, de transparence et de responsabilité excluant souvent la défense en raison d'exemptions larges et d'une utilisation abusive des impératifs de sécurité nationale* ».⁹

Le rôle des parlements est absolument central pour défendre le contrôle public. Les rapports stratégiques gouvernementaux et les « Livres blancs » sont souvent débattus au parlement. Les commissions parlementaires de la défense ou des forces armées sont chargées d'examiner la mise en œuvre du budget, peuvent tenir des auditions et publier des rapports. Le budget annuel ou pluriannuel et, dans certains cas, les engagements militaires spécifiques à l'étranger

⁸ <https://ti-defence.org/publications/creating-access-strengthening-and-expanding-information-governance-in-defence/>

⁹ idem

nécessitent l'approbation du parlement. Les auditeurs du Parlement, lorsqu'ils existent, peuvent engager des examens indépendants et des enquêtes spéciales.

Pourtant, les pouvoirs des parlements varient considérablement à travers l'Europe. Les mécanismes les plus parlants se trouvent en Allemagne, dans les pays nordiques et aux Pays-Bas. Le Bundestag allemand, par exemple, dispose de droits constitutionnels assez exceptionnellement¹⁰. Au Royaume-Uni, la surveillance parlementaire est également assez forte¹¹. En bas de liste se trouve la France¹². Pourtant, dans l'ensemble, la surveillance parlementaire est faible. Pour l'Union interparlementaire, « *le secteur de la défense et de la sécurité présente des caractéristiques spécifiques qui nécessitent une attention particulière. Des budgets complexes, la confidentialité et les pressions politiques figurent parmi les nombreux obstacles à un contrôle parlementaire efficace des dépenses militaires* » (UIP 2025).

De plus, les gouvernements bénéficient souvent d'une marge de liberté, notamment en traitant les dépenses militaires dans des procédures hors-bilan pour contourner les procédures parlementaires standard, en utilisant à cette fin des clauses d'exemption au nom de la sécurité nationale. Le problème, bien sûr, est que, une fois institutionnalisés, de tels mécanismes peuvent être très difficiles à démanteler. Pour donner des exemples concrets, près d'un tiers des dépenses militaires polonaises de 2023, axées sur les achats visant à moderniser l'équipement des forces armées, ont été traitées hors-bilan. Dans le même ordre d'idées, la Facilité européenne pour la paix, d'un montant de 17 milliards d'euros, visant à financer du matériel militaire pour 2021–2027, est également hors-bilan.

Les dépenses de défense peuvent être éminemment politiques, compte tenu des montants engagés et des enjeux de sécurité nationale, limitant ainsi des débats transparents et inclusifs. Pour l'UIP, « *Un lobbying substantiel des contractants de la défense peut également ajouter à la pression, influençant potentiellement les priorités et rendant plus difficile le maintien d'une évaluation équilibrée et pleinement objective des besoins nationaux* » (UIP 2025). Combinant confidentialité, procédures déséquilibrées et lobbying politique des entreprises, les questions de politique de défense sont particulièrement exposées aux risques de corruption, de détournement et de mauvaise allocation des fonds.

¹⁰ Le déploiement des forces armées à l'étranger nécessite une approbation parlementaire préalable, qui fait l'objet de débats réguliers et de temps limité. Son Comité de défense possède des pouvoirs particuliers, y compris des pouvoirs d'enquête. Les députés allemands peuvent avoir une habilitation pour des informations classifiées.

¹¹ Le Comité spécial de la défense de la Chambre des communes peut également mener des enquêtes et son Bureau national d'audit parlementaire peut fournir des avis et des rapports d'enquête sur les marchés publics de la défense.

¹² Le parlement français (à la fois l'Assemblée nationale et le Sénat) a des pouvoirs assez limités, voire symboliques. La Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale peut organiser des débats, mais dispose autrement de bien moins de pouvoirs que ses homologues en Allemagne ou au Royaume-Uni. Bien que le parlement vote sur une loi de programmation pluriannuelle, sa capacité à modifier le budget de la défense est limitée et il n'a aucun rôle dans l'autorisation des déploiements à l'étranger. Même l'obligation gouvernementale d'informer le parlement au plus tard trois jours après le début d'une intervention militaire n'est pas systématiquement respectée. La France a la particularité, parmi les démocraties libérales, d'avoir un chef d'État élu, le Président de la République, qui assume aussi la fonction de Commandant en chef des forces armées françaises.

Comparaison avec la santé et l'éducation

Compte tenu de ce qui précède, et des caractéristiques spécifiques des affaires militaires, il est utile de comparer les cadres d'évaluation des politiques publiques pour la défense, la santé et l'éducation respectivement. Cela est pertinent compte tenu des tendances actuelles des dépenses militaires et des engagements à les porter à 5% du PIB d'ici 2030, ce qui les ramènerait au même niveau que les dépenses d'éducation. Comme le montre le tableau 4, à travers l'Europe, les dépenses en éducation ont globalement stagné autour de 5% du PIB, et ont même légèrement diminué depuis 2020. En revanche, les dépenses de défense, en moyenne 1,22% du PIB tout au long des années 2010 pour les pays européens, sont désormais en forte hausses. Les hausses les plus emblématiques se trouvent en Pologne et en Allemagne, où la part est passée de 1,56% en 2021 à 2,59% en 2024, et de 1,04% en 2021 à 1,41% en 2024 respectivement.

Tableau 4 : Dépenses gouvernementales de la défense et de l'éducation en % du PIB

Pays	Fonction	Moyenne 2010-2019	2020	2021	2022	2023	2024 p
Danemark	Défense	1.22	1.16	1.18	1.21	1.81	2.19
	Éducation	6.77	6.22	5.83	5.32	5.53	
UE OCDE	Défense	1.22	1.3	1.24	1.26	1.33	
	Éducation	4.79	4.92	4.77	4.62	4.69	
France	Défense	1.78	1.87	1.73	1.8	1.83	1.93
	Éducation	5.42	5.18	5.07	5.04	5.01	
Allemagne	Défense	0.99	1.1	1.04	1.03	1.11	1.41
	Éducation	4.20	4.57	4.47	4.39	4.47	
Italie	Défense	1.27	1.36	1.36	1.2	1.20	1.20
	Éducation	4.06	4.32	4.19	4	3.92	
Pays-Bas	Défense	1.15	1.33	1.25	1.29	1.34	1.77
	Éducation	5.25	5.11	4.96	4.86	4.90	
Moyenne de l'OCDE	Défense	1.44	1.59	1.52	1.51	1.70	
	Éducation	5.29	5.42	5.19	5.01	5.13	
Pologne	Défense	1.59	1.72	1.56	1.6	2.04	2.59
	Éducation	5.20	5.06	4.87	4.54	4.94	
Suède	Défense	1.30	1.35	1.33	1.67	1.77	2.35
	Éducation	7.28	7.82	7.33	7.12	7.18	
Royaume-Uni	Défense	2.13	2.17	2.15	2.12	2.25	2.30
	Éducation	5.34	5.47	5.34	4.94	4.81	
États-Unis	Défense	3.67	3.49	3.21	2.98	3.04	3.14
	Éducation	6.16	6.01	5.71	5.55	5.42	

Source : projections <https://data-explorer.oecd.org> & 2024 basées sur les données fournies par <https://www.sipri.org/databases/milex>

Objectifs principaux

Comme indiqué dans le tableau 5, les objectifs principaux et les outils de prévision et de prospective sont radicalement différents. Pour la santé et l'éducation, les objectifs fondamentaux reposent le plus souvent sur des données objectivement observables – être malade ou non, savoir lire ou non, etc. L'ensemble du processus de définition des objectifs ainsi que l'analyse et la prévision reposent en grande partie sur des statistiques et des données, des études longitudinales et sont mis en œuvre par des processus itératifs.

Par opposition, les objectifs fondamentaux de politique de défense reposent en grande partie sur des résultats intangibles qui font l'objet de diverses interprétations cognitives (« paix », « souveraineté ») et pour lesquels les données ne sont pas facilement accessibles. L'objectif central de la « dissuasion stratégique » et les moyens de l'atteindre en sont un bon exemple : quels sont les moyens nécessaires pour empêcher une attaque ou une guerre qui n'a pas encore eu lieu? La prévision et la prospective ne peuvent donc pas s'appuyer sur des tendances et évaluations basées sur les données. Plutôt que sur des prévisions scientifiques, la politique de défense repose sur une prospective fondée sur des scénarios. Tout le domaine académique de la prospective découle d'ailleurs des travaux des forces armées américaines et de son groupe de réflexion étroitement associé, la société Rand.

Ainsi, en dehors de l'expertise technique directe (militaire pour la défense, enseignement pour l'éducation, médecine pour la santé), les domaines académiques prédominants sont différents: experts en relations internationales et politologues pour la défense, économistes pour l'éducation et la santé.

Tableau 5 : Objectifs fondamentaux des politiques de défense, de santé et d'éducation

	Défense	Santé	Éducation
Objectifs principaux	Sécurité nationale et souveraineté Dissuasion stratégique Préparation militaire	Impacts démographiques Accès équitable au service Qualité du service	
Alignment stratégique	Diplomatie et menaces géopolitiques Cohésion nationale Base industrielle nationale	Valeurs sociales et citoyenneté Cohésion sociale et justice Besoins du marché du travail	
Horizon temporel	Orienté crise	Ajustements à long terme et itératifs & Orienté crise (par exemple COVID)	
Comprendre les tendances futures	Prospective Utilisation de scénarios Revues stratégiques	Prévisions Évaluation basée sur les données Utilisation de cas concrets / pilotes	
Domaine académique prédominant	Relations internationales	Économie et statistiques	

Critères de performance

La même différence s'applique lorsqu'on considère le suivi des performances et les critères d'évaluation. Les critères de performance en santé et en éducation sont généralement assez robustes et couvrent à la fois les moyens et les résultats. Par exemple, le ratio enseignant-élève, le taux d'occupation et d'admission des lits d'hôpital pour les critères de moyens, les taux

d’alphabétisation / numérité des élèves, le coût par année de vie ajustée par qualité pour les critères de résultat.

La détermination des critères de performance pour la politique de défense est une tâche bien plus difficile. Si la performance des moyens mis en œuvre peut être mesurée de manière satisfaisante – dépassements de coûts, disponibilité des équipements, formation et compétences des soldats – c'est une tout autre affaire concernant les indicateurs de résultats. À l'exception de résultats intermédiaires, tels que la réactivité (dans le temps et dans l'exécution) des forces armées lors des exercices militaires, il est difficile de concevoir des critères de résultat qui éclairent suffisamment sur les objectifs fondamentaux. Comment mesurer la performance dans la prévention, la crédibilité et la dissuasion? Comment mesure la performance de ne pas être en guerre?

Tableau 6 : Critères de performance en matière de politique de défense vs santé et éducation

	Défense	Santé	Éducation
Exemples de critères de performance (moyens)	Disponibilité des équipements Formation et compétences des soldats Dépassements de coûts	Taux d'occupation et d'admission des lits Délais d'attente pour les interventions critiques Accès aux soins en milieu rural vs. urbain	Dépenses par élève Ratio enseignants-élèves Salaires des enseignants vs. résultats
Exemples de critères de performance (résultats)	Temps de réponse pour mobiliser les forces Résilience en cybersécurité	Espérance de vie et taux de mortalité Taux de vaccination Coût par année de vie ajustée à la qualité	Taux d’alphabétisation / numérité des élèves Diplôme/abandon Écarts d'équité
Utilisation de l'évaluation par les pairs internationale	Limité aux actifs et flux (dépenses militaires) et à l'interopérabilité technique	Étendu et systémique, comparant et évaluant les politiques nationales à travers un large éventail d'indicateurs clés de performance	
Benchmarking	OTAN (STANAG) et les données sur les dépenses (par exemple IISS, SIPRI, etc.)	OMS & OCDE	OCDE (PISA), UNESCO, classement de Shanghai, etc.

Le même écart apparaît lorsqu'on considère la disponibilité des références internationales. La santé et l'éducation bénéficient d'un large éventail de références internationales pour mesurer la performance des résultats. La classification PISA de l'OCDE du système éducatif a une grande visibilité médiatique et un impact considérable sur les processus d'élaboration des politiques nationales.

Gouvernance

Enfin, et comme évoqué plus haut, il existe des différences notables en ce qui concerne la gouvernance et les mécanismes de contrôle public. La gouvernance des politiques de défense est fortement centralisée et confinée à des cercles gouvernementaux restreints et aux initiés, tandis que la gouvernance des politiques de santé et d'éducation est bien plus inclusive et décentralisée. De même, la base d'acteurs est faible et étroite en matière de défense et de militaire, impliquant une poignée de think tanks d'élite et d'universitaires, aux côtés de grandes entreprises, tandis qu'elle est large, dense et diversifiée dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

L’union interparlementaire abonde en ce sens, ajoutant que la politique de défense bénéficie de « l’apathie du public ». Selon l’UIP, « *Les citoyens ont tendance à privilégier des secteurs visibles comme la santé et l’éducation, ce qui signifie que les députés subissent moins de pression pour examiner un sujet comme la défense. (...) L’absence de débat public dynamique et de contrôle civil diminue le niveau de redevabilité. Un faible intérêt public réduit la pression sur les députés pour poser les questions difficiles, permettant ainsi à l’inefficacité ou à la corruption de persister* » (UIP 2025).

Tableau 7 : Mécanisme de gouvernance et de responsabilité Défense vs Santé et Éducation

	Défense	Santé	Éducation
Gouvernance	Centralisé Motivé par la sécurité nationale classifiée	Décentralisée Motivé par la construction du consensus	
Contrôle parlementaire	Faible	Fort	
Transparence et accès aux données	Très bas (informations classifiées)	Haut (données ouvertes)	
Base d’acteurs	Etroite (centres gouvernementaux, entreprises d’armement et quelques groupes de réflexion).	Large (associations de patients / étudiants, syndicats, ONG, nombreux groupes de réflexion divers).	
Participation de la société civile	Limitée (apathie du public) Absence de syndicats ONG focalisées sur la paix, le désarmement et la corruption, et non sur la politique de défense en tant que telle	Engagement large (Engagement public) Forte densité syndicale, associations influentes d’étudiants/patients/d’utilisateurs/parents, large éventail d’ONG couvrant l’ensemble des sujets	

Source

Bruegel 2024 Une stratégie industrielle européenne de défense dans un monde hostile novembre 24 <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-defence-industrial-strategy-hostile-world>

Bruegel 2025 La gouvernance et le financement du réarmement européen, avril 2025 <https://www.bruegel.org/policy-brief/governance-and-funding-european-rearmament>

BCE 2025 Aspects fiscaux des dépenses européennes de défense : implications pour les projections macroéconomiques de la zone euro et les risques associés, mai 2025 https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2025/html/ecb.ebbox202505_07~d1ab88c6b1.en.html

EDA 2024 Données de la Défense 2023-2024 juin-24 <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/1eda---defence-data-23-24---web---v3.pdf>

PE 2024 Amélioration de la qualité des dépenses européennes de défense, novembre 2024 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762855/EPRS_STU\(2024\)762855_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762855/EPRS_STU(2024)762855_EN.pdf)

Contrôles démocrates de l'UIP 2025, équilibres militaires : contrôle parlementaire à une époque de hausse des dépenses militaires, octobre 2025

<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2025-10/democratic-checks-military-balances-parliamentary-oversight-in-era-rising-military-expenditure>

Keathley-Herring et al. 2021 Le cadre de mesure de la performance en défense : mesure de la performance des organisations de défense au niveau stratégique, octobre 2021, Heather Keathley-Herring, Geert Letens, Joaquim Soares, Nathalie Vallet, Eileen M. Van Aken, Wouter Van Bockhaven <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2021.1994394>

Conférence de sécurité de Munich 2023 Défenses — Munich Security Report Édition spéciale juin-23 <https://securityconference.org/en/publications/special-editions/defence-sitters/>

Conférence de sécurité de Munich 2024 Rapport sur la sécurité de Munich 2024 - Perdre-perdre? Février 2024 <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2024/>

OTAN 2019 Gestion de la performance dans les organisations de défense, octobre 2019
<https://www.sto.nato.int/publications/>

Recommandations politiques de l'OTAN 2024 adoptées en 2024, novembre 2024
<https://www.nato-pa.int/document/2024-nato-pa-policy-recommendations-199-sesa-24-e>

OCDE 1994 Le dividende du désarmement : défis pour la politique de développement, avril 1994 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1994/04/the-disarmament-dividend_g17a178b/236570240018.pdf

OCDE 2016 Approvisionnements de défense, septembre 2016
https://www.sigmapweb.org/en/publications/defence-procurement_1bfd810d-en.html

OCDE 2025 Perspectives économiques de l'OCDE, rapport intérimaire mars 2025 - Naviguer à travers l'incertitude mars 2025 https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-interim-report-march-2025_89af4857-en.html

PRIO 2024 Tendances des conflits : un aperçu mondial, 1946–2023 juin-24
<https://www.prio.org/publications/14006>

RAND 2024 Partage des charges et ses mécontentements - Comprendre et optimiser les contributions alliées à la défense collective mai-24
https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4189z1.html

Perspectives économiques mondiales WB 2025 janvier 2025
<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>