

L'industrie d'armement survivra-t-elle en 2004 ?

La question posée il y a cinq ans,¹ prend aujourd'hui toute son actualité, puisque les 310 000 emplois directs du secteur de 1982 sont passés sous la barre des 200 000 à l'orée 1996, sous l'effet de facteurs immédiats, mais aussi d'une mutation radicale de long terme.

LES FACTEURS IMMEDIATS.

La brutalité de la crise de l'industrie de défense se lit dans la contraction du chiffre d'affaires, passé de 124,5 milliards de francs en 1990 à 96,9 en 1994 (une baisse de 22%). Elle résulte dans le court terme de la contraction des dépenses d'équipement nationales et de la baisse des exportations.

La baisse des dépenses militaire en France (-4% entre 1990 et 1994) n'a pas jusqu'à ces derniers temps été aussi drastique qu'aux Etats-Unis (-28% en monnaie constante en 1996 par rapport à 1990), en Allemagne (-26% entre 1990 et 1994) ou même au Royaume-Uni (-15%). Toutefois les dépenses d'équipement (le titre V) ont entamé depuis 1994 un décrochage significatif qui pèse lourdement sur les producteurs. Mais la perception de la réalité de ce décrochage ne s'est faite que tardivement, par suite d'un certain nombre d'artifices budgétaires que l'on peut résumer en distinguant quatre notions distinctes quant aux "crédits" militaires : il y a d'abord les *crédits initiaux* (tels qu'ils sont adoptés dans la loi de finances initiale, soit 94,9 GF pour l'équipement en 1994), Ceux-ci augmentés de crédits de reports et de fonds de concours donnent les *moyens disponibles* (100,4 GF), mais si les *crédits ouverts* ont été de 99,9 GF, les *dépenses effectives* n'ont été que de 88,5 GF. On voit que la différence est considérable. Après le décret de juin et août 1995 annulant 8,4 et 3,5 GF de crédits d'équipement militaire, les 102 GF de *moyens disponibles* pour l'équipement en 1995 (94,9 GF seulement en crédits initiaux), seront au plus consommés à hauteur de 90 GF. La différence sera donc au moins de 12 GF. Certains même parlent de

¹ voir Jean-Paul Hébert, *Stratégie française et industrie d'armement*, FEDN, 1991, p.302 et sq.

14 GF, voire de 20 GF.² Cette présentation en termes de *moyens disponibles*³ a pendant deux ans (lois de finances pour 1994 et 1995) masqué la réalité de l'inflexion qui était amorcée.

En effet, si à partir du sommet de 1991 où les crédits du titre V se montaient à 103,1 GF, la baisse a été modérée pour 1992 et 1993 (102,9), en revanche le décrochage est net pour 1994 (94,9) et s'accroît encore pour 1996 (88,9). Au total sur la période la baisse est de 13,8 % en francs courants et de 22,2% en monnaie constante. Les prévisions actuelles indiquent que cette baisse des crédits d'équipements va se poursuivre, puisque certains ont même évoqué l'hypothèse d'un titre V à 75 milliards de francs. Cela correspond donc à une contraction d'un quart du marché intérieur.

Dans le même temps les marchés d'exportation ont cessé d'être aussi lucratifs pour les entreprises françaises, en raison d'une diminution globale des marchés internationaux d'armement et d'une concurrence américaine devenue extrêmement brutale.

Les livraisons françaises d'armes à l'exportation sont passées, suivant les chiffres du ministère de la défense de 38,6 milliards de francs en 1990 à 16,8 en 1994, et l'on peut prévoir un montant d'environ 14 milliards pour 1995 suivant en cela la contraction mondiale des achats d'armement entamée en 1987⁴. La baisse des achats du tiers monde est particulièrement sensible pour l'industrie française qui depuis vingt ans réalisait 60 à 80% de ses ventes avec ces pays.

Cette contraction a d'autant plus de conséquences que la position des firmes américaines a sensiblement changé quant à l'exportation. Ces firmes subissent elles aussi la diminution brutale de leur marché intérieur qui assurait jusque-là l'essentiel de leur activité, l'exportation n'étant qu'un

² voir respectivement René GALY-DEJEAN, *Avis ././ sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995*, Assemblée Nationale, document N°2151, 11 juillet 1995, 71 pages. (p.21). et Maurice BLIN, *Rapport ././ sur les dépenses en capital*, Sénat, Doc.N°77 T.III, annexe 46, 21.11.95, 69 pages (page 12).

³ disponibilité tout ç fait théorique puisque constamment modifiée par des décisions de reports, gels ou d'annulations.

⁴ d'après le SIPRI, entre 1990 et 1994 les achats d'armements des pays du tiers monde sont passés de 17,8 à 12,6 milliards de dollars (dollars constants 1990)⁴ (-29%) et ceux des pays développés ont chuté de 13,1 à 9,1 ⁴ (-30%). Les données américaines peuvent être un peu différentes en valeur absolue mais indique une évolution de même sens. Richard F. GRIMMETT, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1987-1994*, CRS Report for Congress, août 1995,

appoint limité. La baisse des commandes fédérales a renversé le rapport entre marché intérieur et exportation, en particulier dans l'aéronautique : entre 1996 et 2000, les firmes US produiront 96 avions de combat pour le pentagone, mais 418 pour l'exportation. Ceci conduit les firmes américaines à une pugnacité sans équivalent précédemment, où tous les moyens sont bons, de l'utilisation des réseaux de la C.I.A. aux interventions du président des Etats-Unis. Comme cette volonté de présence sur "tous les marchés d'armement du monde" se conjugue avec une politique fédérale de maîtrise mondiale de la haute technologie, en particulier militaire, les producteurs concurrents, et spécialement les producteurs français sont confrontés à une offensive particulièrement brutale qui a vu la part des Etats-Unis dans le commerce mondial des armements passer de 34,5% en 1990 à 55% en 1995.

Si ces facteurs de court terme expliquent les difficultés actuelles de l'industrie d'armement, il faut immédiatement ajouter que ce que subit l'industrie française d'armement n'est pas une simple crise conjoncturelle. C'est une mutation radicale de son organisation et de sa logique. C'est tout le système français de production d'armement (SFPA), tel qu'il s'était forgé depuis les années d'après-guerre, qui est aujourd'hui entré en mutation.

LA MUTATION FONDAMENTALE.

Depuis l'après guerre, le SFPA s'est organisé pour fournir à l'Etat de manière autonome les principaux systèmes d'armes nécessaires à la défense. Pour que ce système trouve sa cohérence, il a fallu que s'établissent un certain nombre de compromis institutionnalisés, qui ont fourni une base stable aux relations entre les trois acteurs concernés (le pouvoir politique, la DGA et les producteurs) dans une logique économique qui était plutôt un système de régulation administrée qu'un régime de concurrence. Or, aujourd'hui ce sont l'ensemble de ces compromis fondateurs qui sont remis en cause, ainsi que le mode de relation entre les acteurs et que le régime économique du système.

Le consensus politique lié à la dissuasion nucléaire est remis en cause par la fin du face à face nucléaire bipolaire. La force de dissuasion qui était l'élément ordonnateur des choix en matière d'armement, tant par la

production des armes nucléaires elles-mêmes et de leurs vecteurs (sous-marins, avions, missiles) que par les programmes d'accompagnement n'est plus adaptée dans sa composition au nouvel état du monde. Quels que soient les choix qui seront faits en définitive (fermeture du plateau d'Albion, choix d'un missile de croisière ou d'un missile balistique, nombre de SNLE), il est évident que cette force est redevenu discutable. Avec elle, c'est l'ensemble du dispositif de défense qui est remis en débat. La discussion n'est pas seulement doctrinale, elle concerne aussi les moyens, et donc les firmes. Du coup, l'ensemble des entreprises du système de production d'armement est reversé en situation de compétition, l'enjeu étant d'être le mieux placé possible finalement dans ce qui sera la "nouvelle donne" des choix de défense et donc la nouvelle distribution des crédits.

Les choix de défense s'accompagnaient d'arbitrages importants entre les intérêts différenciés des principales composantes de l'appareil militaire. Mais, jusque-là, ces arbitrages étaient rendus sans que les différences d'appréciation soient portés sur la place publique. Le système internalisait presque totalement cette fonction de débat et d'arbitrage. Ce faisant, il a, pendant longtemps, gagné en efficacité. Mais, en enfermant la fonction de critique politique qui fonde l'arbitrage, à l'intérieur de ses propres limites, il a contribué à vider peu à peu cette fonction d'une part de sa capacité de direction. Cette internalisation vole aujourd'hui en éclat comme le montrent le ton et le contenu des rapports parlementaires de l'automne 1995 qui s'en prennent avec vigueur à un certain nombre de propositions, voire de programmes, ce qui ne s'était jamais fait auparavant.

Du coup, c'est également la priorité des dépenses d'équipement par rapport aux dépenses de fonctionnement qui est elle aussi remise en cause, sans compter que les nouvelles formes de violence mondiale, ce que Alain JOXE appelle "l'empire du désordre"⁵, appellent également un déplacement des dépenses de sécurité, au sens le plus large. Et on constate que se développe une rivalité entre "crédits de guerre" et "crédits de maintien de l'ordre" qui se manifeste dans les débats budgétaires par une compétition gendarmerie/police qui ne peut que s'étendre.

⁵ Alain JOXE, *Le cycle de la dissuasion (1945-1990). Essai de stratégie critique*, La Découverte/Fondation pour les études de défense nationale, Paris, 1990, 313 pages.

Le compromis industriel avait favorisé l'émergence d'un maître d'oeuvre unique pour la plupart des segments de production (à l'exception des domaines plus directement liés à l'électronique, industrie "nouvelle venue" dans le secteur de l'armement). Ces firmes étaient centrées sur la production militaires, peu diversifiées, essentiellement constituées d'une société-mère avec un faible périmètre de consolidation et une organisation stable, et une très grande proximité à l'Etat⁶. L'ensemble de ces caractéristiques est en passe d'être bouleversé : les firmes développent leur production civile qui représente aujourd'hui 72% du chiffre d'affaires de l'aérospatiale (contre 32% il y a quinze ans), 41% chez Dassault aviation (contre 12%), 65% à la SNECMA (contre 20%). Ce faisant, elles diminuent sensiblement leur dépendance par rapport aux commandes militaires de l'Etat. La production d'armement elle-même voit se modifier son caractère "militaire" avec le développement rapide des technologies "double-usage" qui introduisent dans le secteur les retombées des progrès civils.

Les entreprises filialisent leurs activités de façon à nouer plus facilement des alliances industrielles par branche ou à se défaire éventuellement de telle ou telle division, ce qui correspond à une logique de rentabilité industrielle et commerciale, jusque-là seconde dans les choix stratégiques des sociétés d'armement. L'Etat lui-même se désengage de la production : en 1990, il transforme les arsenaux terrestres en société de droit privé, à l'heure actuelle il s'interroge sur le devenir des arsenaux de la marine. Il a ouvert le capital de l'aérospatiale et mis sur la liste des privatisables l'Aérospatiale, la SNECMA et Thomson. Il souhaite ouvrir le capital de CEA-Industrie comme il l'a déjà fait pour la COGEMA. Le lien entre ces firmes multiformes et déconcentrées et l'Etat sera à l'évidence moins prégnante pour celles-ci qu'il ne l'était jusque-là mais de façon corollaire, l'Etat pour sa part sera également moins contraint de soutenir "automatiquement" ces entreprises.

Enfin, le compromis social qui permettait une certaine "paix" dans ce secteur est lui-même en train de s'effriter sous le coup de la crise du fordisme, des plans "sociaux" répétés de la plupart des entreprises et de la remise en cause des statuts.

⁶ La plupart d'entre elles étant des firmes publiques ou nationalisées et les entreprises privées (Dassault, Matra, Sagem) étant très dépendantes des commandes et crédits étatiques.

L'organisation elle-même du système était coordonnée par la Délégation générale pour l'armement (DGA), structure essentielle chargée à la fois des acquisitions au nom de l'Etat, du contrôle des entreprises, d'une part de la production (à travers les arsenaux, mais aussi les ateliers) et de la politique d'exportation. La DGA jouait un rôle d'autant plus déterminant qu'elle était homogénéisée par le corps des ingénieurs de l'armement, réparti pour moitié entre la DGA et les entreprises. Son haut niveau de compétence technique, sa pérennité, l'importance de ses effectifs et de ses moyens qui lui permettait d'exercer une surveillance "au plus près" du secteur, l'ont fait passer avec le temps d'un rôle de "délégation" à un rôle de "direction". Cette place prééminente de la DGA a été conforté par le peu d'attention que le pouvoir politique a pendant porté aux conditions de production des armements classiques. Ni les gouvernements successifs ni les assemblées n'ont véritablement exercé leur rôle de tutelle politique de la DGA. Leurs prérogatives de délégués aurait du les amener à surveiller, analyser, demander des comptes, au moins périodiquement, pour manifester aux producteurs que derrière la DGA, le pouvoir politique veillait. Il n'en a rien été pendant longtemps. La puissance de la DGA est en bonne partie l'envers de ce déficit politique. Mais ce déficit a eu des conséquences particulièrement sensibles dans le domaine des prix. La dérive des prix des programmes d'armement est la traduction financière de la sophistication exponentielle des matériels. Elle met aujourd'hui la France, comme les autres pays comparables, dans la quasi-impossibilité de financer l'ensemble de ses programmes : le programme Rafale, annoncé en 1986 pour 117 milliards de francs par le ministre de la défense de l'époque est aujourd'hui évalué à plus de 280 milliards en francs courants. La DGA, très imprégnée d'une culture du primat à la performance technologique, trop rationnelle, trop durablement en symbiose avec les firmes pour faire passer les choix drastiques que seul l'arbitraire souverain du politique aurait pu imposer, ne pouvait seule maîtriser le mouvement exponentiel de hausse des prix des matériels, dans un système où, de surcroît, les prix ont longtemps été plutôt des indicateurs comptables ex post que des critères de décision.. Mais ce mouvement a atteint aujourd'hui ses limites. L'impossibilité de financer les

programmes oblige à repenser autrement l'organisation de la production d'armement en France.

LES CHOIX POUR L'AVENIR.

Malgré la difficulté de mise en oeuvre de ces choix, on peut dégager certaines lignes de force :

La première d'entre elles, c'est que le changement en cours doit être compris dans toute son ampleur. Il ne s'agit pas seulement de difficultés conjoncturelles. La mutation qui se fait, touche à toutes les données et toutes les caractéristiques du SFPA. Ce sont tous les critères et les modes de décision, les relations entre les différents acteurs du système, les modalités d'expression des besoins et les processus de choix qui sont à reformuler dans un équilibre global nouveau, lié au changement du monde et des nécessités de défense qui en découlent pour la France.

Ensuite, on doit réaffirmer la place centrale du politique dans cet ensemble. La tentation est grande en effet, après des années de fonctionnement d'un système centré sur la toute puissance des déterminants politico-stratégiques, de faire table rase du passé et d'entrer dans un système fondé sur le primat de l'économique. Il faut redire qu'un tel primat, en ce qui concerne le secteur de l'armement serait une grave mutilation de la responsabilité inaliénable de l'Etat. Comme le rappelait récemment le conseil pontifical Justice et paix : *Les armes ne sont jamais assimilables à d'autres biens pouvant être produits ou échangés sur le marché mondial ou intérieur... Il y a en effet un rapport étroit et indissociable entre les armes et la violence. C'est en raison de ce rapport que les armes ne peuvent en aucun cas être traitées comme de simples biens commerciaux. De même, aucun intérêt économique ne peut justifier à lui seul, leur production ou leur transfert : "Même ici la loi du profit ne peut pas être considérée comme suprême"*⁷, ce que, d'un autre point de vue, rappelle un spécialiste de l'économie de la défense : *La science économique ne peut à elle seule*

⁷ Conseil Pontifical Justice et paix, *Le commerce international des armes. Une réflexion éthique*, Editions du Cerf, 1994, page 14.

*embrasser l'ensemble des problèmes de la défense.*⁸ Il ne s'agit pas de maintenir le statu quo ante. A l'évidence, il faut intégrer dans les processus de décision les critères économiques d'un régime ouvert. Mais cette intégration ne doit pas conduire à marginaliser la dimension politique du système de l'armement.

Corolairement, il faut oser rappeler que l'Etat aura toujours besoin d'une structure particulière d'expertise et de contrôle. A lire les rapports parlementaires récents, la remise en cause de la DGA paraît particulièrement radicale. A l'évidence, celle-ci doit profondément se transformer et en particulier développer une transparence à laquelle elle n'était pas habituée, acquérir une souplesse qui lui évite d'apparaître comme exagérément autoritaire, améliorer ses rapidités de réactions pour ne pas être à la traîne de l'évolution européenne, s'ouvrir aux réflexions stratégiques et économiques qui se font en dehors d'elle, mettre au premier rang le critère du coût des programmes. Aucune de ces propositions n'est mineure. Cependant, ces transformations de fond ne saurait aller jusqu'à la disparition ni même la marginalisation de la DGA ou d'un outil comparable (si l'on en changeait l'appellation). L'Etat aura d'autant plus besoin d'un propre service d'expertise et de contrôle que les producteurs seront dans l'avenir moins directement dépendants de lui. Sinon, ce serait accepter que la politique d'armement de la France soit en définitive réglée suivant les canons d'une logique industrielle. La tentation de passer d'un régime du "tout-DGA" à un régime du tout-libéral existe. Elle doit être repoussée.

En outre, Il faudra pour l'avenir être plus sourcilleux quant aux choix des programmes. Il est temps de souligner que, du point de vue de la défense de la République, tous les armements ne sont pas bons à prendre et qu'il y a un devoir de discernement pour choisir ceux qui sont indispensables (et qui doivent être faits) et sont qui sont superflus, voire néfastes. Ainsi, les débats suscités ici ou là sur l'éventualité d'une défense anti missile balistique gagneraient-ils à être abordés du point de vue du risque réel pour la France d'une telle menace et de ce qu'implique un tel système comme doctrine de défense et comme vision des rapports avec les pays tiers. Il ne suffit pas qu'un système d'arme soit possible, ou faisable, ou

⁸ Jacques FONTANEL, *Les dépenses militaires et le désarmement*, Editions Publisud, 1995, page 5.

moderne, ou adopté par la puissance américaine pour qu'il soit souhaitable pour la France.

De plus, il faut prendre en compte le fait que maintenant, l'armement n'est plus un tout indivisible. Entre le nucléaire, l'aérospatial, l'électronique, le naval, le terrestre, les poudres et explosifs, il y a des différences accentuées d'importance stratégique. Il y a une évolution qui fait diverger des domaines quant à la place qu'ils occupent du point de vue de la souveraineté. Le phylum de l'armement d'il y a quarante ans a aujourd'hui donné naissance à des branches différenciées qui ne peuvent être traitées d'une manière unique.

Enfin, l'horizon européen est maintenant le passage obligé pour l'avenir des politiques d'armement et des firmes. Cela concerne tant les firmes elles-mêmes que les politiques de production et d'acquisition.

Pour les firmes, l'importance des restructurations en cours aux Etats-Unis devrait inciter à accélérer les regroupements en Europe. Face à la nouvelle concurrence américaine menée par des firmes concentrées et dominantes, la dispersion des producteurs en Europe est un facteur défavorable, voire menaçant pour l'existence même de ces firmes, donc pour les moyens autonomes d'une production d'armement. Le mouvement entamé par les firmes françaises qui consiste pour l'essentiel en fusions bilatérales n'est pas sans problèmes car les firmes françaises (ou leurs branches d'activités) s'allient avec des groupes britanniques ou allemands d'une taille globale nettement supérieure, ce qui risque fort de poser dans l'avenir des problèmes de leadership. Certains regroupements entre des firmes françaises pourraient être de nature à former des sociétés d'une taille mieux à même de peser sur l'évolution européenne. Encore faudrait-il que les industriels ne multiplient pas les obstacles sur cette voie.

La constitution d'un marché européen de l'armement autocentré - c'est-à-dire trouvant en lui-même l'essentiel de ses approvisionnements et de ses débouchés - est indiscutablement la condition sine qua non de l'existence de l'industrie d'armement. Ceci passe par des échanges de souveraineté entre les pays européens et exige tout spécialement qu'avec les pays européens qui ne sont pas de gros producteurs d'armement soit développée une politique d'approche commune qui permettent de lever les soupçons d'arrogance ou de volonté hégémonique parfois opposés à cette perspective. La constitution

d'un tel marché ne répondra aux nécessités de défense qu'accompagnée des instruments politiques européens de nature à éviter que seule la logique industrielle guide les choix dans ce domaine. Ce processus sera long.

Quelles que soient les qualités que l'on pouvait trouver au SFPA, celui-ci est entré dans une phase de mutation. De la réussite de cette mutation dépend la possibilité future d'une politique européenne d'armement apte à donner à l'Union les moyens de sa souveraineté et à éviter qu'elle ne soit autre chose qu'une pourvoyeuse de "tirailleurs européens pour les troupes américaines", comme le craignait, il y a trente ans le général Ailleret.

L'industrie française d'armement survivra-t-elle ? Sûrement pas dans son ensemble. L'armement terrestre est de toute évidence condamné à une contraction forte. On le savait depuis plusieurs années. On a retardé les décisions. Elles ne sont que plus difficiles aujourd'hui. Les difficultés ne doivent cependant pas conduire à abandonner brutalement "à leur sort" les personnes concernées. Il y a des politiques d'accompagnement social et de reconversion qui sont possibles. L'Etat doit en payer le prix, en le mesurant exactement. En effet, on constate dans ce secteur en particulier une propension de "charger la barque" pour mieux faire passer les décisions à venir. Ce catastrophisme actuel n'est pas plus opératoire que l'optimisme inquiet d'hier. On annonce ainsi que 50 000 emplois sont menacés. Ce chiffre paraît provenir d'un calcul simple : 20 GF de baisse des crédits et 400 kF de chiffre d'affaires par emploi. On fera cependant remarquer que pour nombre d'entreprises du secteur le CA par employé est plus proche de 1 MF, voire de 1,3⁹, ce qui conduit alors à une fourchette de 15-20 000, ce qui constitue déjà un problème suffisamment grave pour qu'il ne soit pas besoin d'en rajouter.

L'industrie d'armement ne survivra que si l'on cesse de croire qu'il faut faire toutes les armes à tous prix, que si l'on évite de substituer à un certain caporalisme colbertien les chimères d'une incertaine main invisible, que si l'on assume politiquement la fonction de ce secteur (produire des moyens de sécurité) plutôt que de le parer d'hypothétiques vertus commerciales. Cela implique aussi qu'au triangle Etat-DGA-Producteurs on

⁹ aérospatiale, CEA-Industrie, Dassault aviation, Dassault électronique, Matra, RVI, Sagem, SEP

rajoute un sommet - les Citoyens - et une dimension -l'Europe -, car, si l'on ne peut plus faire l'impasse sur les contraintes économiques, il n'en reste pas moins que , dans le domaine de l'armement, le dernier mot doit rester au Politique.

Jean-Paul HEBERT

groupe de la sociologie de la défense, Ecole des hautes études en sciences sociales.