



Y-a-t-il un seuil minimum d'investissements pour l'industrie française d'armement ?

*par Jean-Paul Hébert
École des Hautes Études en Sciences
Sociales*

Le 24 février 1997

Pour illustrer cette question, on peut rappeler deux articles parus dans la revue *Projet* il y a vingt ans, écrits sous un pseudonyme par des ingénieurs de l'armement, et ayant pour sujet l'industrie française d'armement, à une époque où le sujet soulevait d'intenses discussions. Le deuxième article se concluait par la phrase suivante : « à 300 000 emplois on tourne tant bien que mal, à 200 000 il faut songer à fermer boutique ». On est aujourd'hui passé en dessous de ce seuil de 200 000 emplois. La question n'est plus alors purement technique mais porte bien sur l'existence même de l'industrie française d'armement.

La question de l'existence d'un seuil minimum d'investissements pour cette industrie est évidemment sans objet. Il n'existe pas de seuil en soi, cela dépend du contexte stratégique -guerres, paix, instabilités-, de la doctrine de défense -indépendance ou dépendance, existence ou absence de la composante nucléaire-, du type de missions pour les armées -systèmes d'alliances, de participations, format pour les armées-, enfin, cela dépend évidemment des moyens économiques -croissance ou stagnation forte ou faible, contrainte budgétaire, situation sociale dans l'éducation nécessitant (ou pas) des investissements. Ces données font qu'il n'existe pas de seuil en dessous duquel l'industrie d'armement n'aurait plus de raison d'être et au-dessus duquel une survie serait possible.

De plus, des problèmes importants liés à la définition de ce seuil d'investissements apparaissent : évoque-t-on les crédits d'équipements prévus dans les lois de programmation ou dans les lois de finances, ou plutôt ceux qui sont votés dans les lois de finances initiales ou encore ceux réellement dépensés ?

De la même façon, doit-on retenir comme ratio celui de la part dans le PIB, en abandonnant la référence au PIBm (Produit Intérieur Brut *marchand*) ou utiliser un ratio par tête ?

Le fait d'utiliser de façon systématique un même ratio peut aussi poser un problème. Par exemple si, sur une période, la France investit de manière substantielle dans la défense,

dans la période suivante, si on constate un taux plus bas de dépenses militaires, cela doit être pondéré par le stock de moyens de défense constitué précédemment. Enfin, on peut aussi poser la question des garanties de ressources. S'il est rassurant et souhaitable de fournir ces garanties de ressources, la réalité peut amener à prendre en compte d'autres éléments tels que les dépenses imputables aux opérations extérieures, voire à intégrer les nombreuses dépenses d'infrastructures liées au nouveau modèle d'armée, ou même au coût du nouveau rendez-vous citoyen, qui n'est encore chiffré que globalement. Un certain nombre d'interrogations font donc que la définition même du « seuil d'investissements » mérite d'être élaborée avec soin.

Pour donner quelques pistes de réflexions, quatre points peuvent être abordés successivement : l'évolution des dépenses militaires, l'évolution des marchés d'armement, les décalages et les étalements de programmes et enfin, les « questions d'avenir ».

1. ÉVOLUTION DES DÉPENSES MILITAIRES

Nous sommes aujourd'hui dans une période de baisse structurelle des dépenses en proportion du PIB¹. On notera toutefois que pour la France, la baisse est beaucoup plus régulière et moins accentuée que pour des pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, ou l'Allemagne. Cette baisse s'inscrit cependant dans un mouvement plus long et plus ancien (depuis les années 60).

Si la courbe remonte sur la période 1974-1982², ceci n'est pas réellement interprétable comme une relance de l'effort de défense, mais plutôt comme une reconduction de la situation antérieure et un retard dans la perception du fait que le ralentissement de la croissance n'était pas un phénomène conjoncturel mais bien un phénomène durable.

Mais cette diminution en pourcentage du PIB n'est pas une diminution en valeur absolue en termes financiers. Les données du schéma sont ici en francs constants (il faut noter à ce niveau qu'il y a un problème d'homogénéité des sources selon les organismes -ici données établies par le SIPRI- et par rapport aux données françaises). Les dépenses militaires françaises en valeur absolue ont peu bougé sur les dix dernières années, à la différence encore une fois du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

Il faut de plus rapprocher les indicateurs en proportion du PIB (ou d'un agrégat similaire) de ceux en valeur absolue. En effet, si le Japon sur toute la période se tient à sa règle constitutionnelle du 1% des dépenses militaires, du fait de sa croissance, il atteint aujourd'hui un niveau de dépenses militaires à peu près équivalent à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.

Enfin, en France, est apparu un certain souci de préserver les dépenses d'équipements³ : le ratio de la part des dépenses en capital, en pourcentage du PIB sur la période, se maintient jusqu'en 1993 au contraire des autres pays, puis subit une baisse.

Jusqu'au début des années 1990, on peut voir une prééminence des dépenses d'équipement mais cette relative « aisance », caractérise la période qui part du milieu à la

¹ cf. Planche 1 : Dépenses totales de défense (définition OTAN) en % du PIB. **NB** : Tous ces pourcentages se rapportent aux lois de finances initiales et non pas aux dépenses réellement exécutées.

² cf. Planche 2 : Part des dépenses de défense dans le PIB 1960-1997.

³ cf. Planche 3 : Part des dépenses en capital en % du PIB (définition OTAN).

fin des années 80, et apparaît bien comme limitée dans le temps par rapport à l'ensemble de la politique française.⁴

Du point de vue méthodologique, il est possible de se référer au PIB (Produit Intérieur Brut) ou au PIBm⁵. La tradition en France a longtemps été de se démarquer en prenant comme numérateur les dépenses de défense *hors pensions* et comme dénominateur ce PIBm alors que la typologie OTAN réintroduisait les pensions et divisait par le PIB total. Aujourd'hui nous sommes dans une période de transition, il y a un rapprochement vers ce ratio OTAN (par exemple dans les documents parlementaires), on prend comme dénominateur le PIB mais on garde le numérateur habituel (dépenses de défense hors pensions). Néanmoins, avec le temps, la part du PIBm dans le PIB tend à se réduire légèrement. Les deux courbes s'éloignent alors l'une de l'autre. On peut remarquer que la référence au PIBm est utilisée non seulement pour mesurer l'impact des dépenses de défense mais également pour un certain nombre de calculs de prix à la DGA. Si cette référence est conservée, les décalages se poursuivront et augmenteront, sinon il faut espérer qu'on bénéficiera de données reconstituées pour le passé.

2. ÉVOLUTION DES MARCHÉS D'ARMEMENT

Ce processus de baisse sensible des dépenses de défense, comme on n'en avait pas connu depuis le début des années 60, pose donc des questions tout à fait nouvelles à l'industrie française d'armement et à la défense, d'autant plus nouvelles que les marchés d'exportations se contractent⁶. On a souvent considéré que l'exportation était l'ajout marginal, au sens économique du terme, qui permettait à l'industrie d'armement de maintenir son chiffre d'affaires. L'examen des courbes montre le contraire : les exportations connaissent leur sommet, en valeur, en 1985, mais baissent régulièrement depuis cette année-là et c'est seulement l'augmentation des commandes nationales qui a permis d'avoir, jusqu'en 1991, un chiffre d'affaires encore en augmentation. Depuis 1991, la baisse du chiffre d'affaires de l'industrie d'armement résulte du fait qu'à partir de cette période, les commandes nationales ont commencé à fortement diminuer.

On est dans un système qui est en train de changer fondamentalement, pas seulement en termes financiers, mais aussi en termes de séries de production. Par exemple, une firme comme Dassault Aviation a produit en 1980, 261 avions militaires dont 177 pour l'exportation. En 1990, 63 avions dont 31 pour l'export. Actuellement, le niveau est passé en dessous de 10 avions dont 1 à 2 pour l'export et, même lorsqu'on sera entré dans le rythme de livraisons de mirages pour Taiwan et pour le Golfe, l'ordre de grandeur n'excédera pas les 10 ou 12 unités. Le volume financier global n'est donc plus le seul aspect à remettre en question, c'est le rythme de production des entreprises qui a changé, et tous les calculs intégrant les effets d'apprentissage, l'allongement des séries etc..., peuvent de ce fait comporter une réelle marge d'erreur.

Cependant, les exportations ne sont peut être pas nécessairement, autant qu'on pourrait le penser, une chance pour les entreprises d'armement françaises.

⁴ cf. Planche 4 : Part des Titre V et titre III dans les dépenses de défense française.

⁵ cf. Planche 5 : Part des dépenses de défense dans le PIB et dans le PIBm.

⁶ cf. Planche 6 : CA armements (France et export) en francs constants 1995 et Planche 7 : CA armements (France et export) en francs courants.

En effet, on peut se demander si les contrats importants remportés dans le passé, en particulier dans le Golfe (jusque dans le milieu des années 80), n'ont pas retardé l'évolution des entreprises françaises d'armement. L'ancien délégué ministériel à l'armement, M. Jean-Laurens Delpech, affirmait ainsi, dans un colloque sur « les enjeux et défis de l'armement terrestre », qu'on s'était « endormi sur les lauriers de ces exportations brillantes » et ajoutait que nos concurrents européens, n'ayant pas eu la chance de bénéficier de ces contrats, ont été contraints de s'adapter plus vite que les Français, et ont donc en quelque sorte pris de l'avance dans le processus d'évolution nécessaire.

La deuxième question porte sur l'ajout des exportations à la production nationale. Si cette adjonction est marginale, elle n'est pas remise en cause, mais si les exportations deviennent le facteur central de production, un vrai problème apparaît alors pour la défense nationale. Si la réalisation d'un grand programme d'armement, qui nécessite un investissement en matière de recherche de haut niveau, est essentiellement destinée à l'exportation, on peut s'interroger sur le bien fondé d'un tel investissement.

Si les marchés d'armement se contractent (à part la zone de l'Extrême-Orient), les vendeurs ont également changé d'attitude. En effet, dans les années 80, l'activité export des entreprises américaines était marginale dans leur chiffre d'affaires. À l'heure actuelle, étant donné la contraction importante des dépenses intérieures d'armement américaines, l'exportation est devenue extrêmement importante : entre 1996 et 2000, les avionneurs américains produiront 96 avions de combat pour le Pentagone et 418 pour l'exportation, constituant un renversement complet du rapport entre les deux. La conjonction de l'intérêt économique des firmes et de la pensée stratégique d'une suprématie américaine qui repose sur la maîtrise de la recherche & développement de haut niveau explique la position et la pugnacité nouvelles des Etats-Unis sur les marchés d'armement et le fait qu'ils remportent entre 50 et 60% des marchés mondiaux de l'armement.

3. DÉCALAGES ET ÉTALEMENTS DE PROGRAMMES

Il existe un décalage réel entre ce que, à un instant donné, on pense pouvoir faire en termes de dépenses de défense et l'évolution de la réalité ⁷ des dépenses militaires. Le phénomène majeur est la présence en 1990 d'une cassure. Jusqu'à cette date, bien que les prévisions des lois de programmation aient été optimistes par rapport à ce qui était réellement voté, le décalage restait limité car, malgré tout, ces crédits votés étaient en augmentation. Après, ce décalage est plus important et il devrait se prolonger dans les années à venir du fait de la baisse prévue des crédits d'équipements par rapport aux objectifs de la programmation 1997-2002.

De même, entre les crédits votés et les crédits réellement dépensés, il peut apparaître des différences substantielles ⁸. Au cours des années précédentes, le terme de « crédits disponibles » était utilisé, cependant il ne correspond pas à une catégorie budgétaire définie mais plutôt à une simple réalité. ⁹ L'expérience a montré (de même que les doutes émis par certains rapporteurs sur la pertinence de cette catégorie) qu'entre ces

⁷ cf Planche 8 : Crédits d'équipement : Ecart entre prévisions de programmation et ouvertures de crédits en LFI.

⁸ cf. Planche 9 : Différentes mesures des crédits du titre V.

⁹ Les crédits « disponibles » sont constitués des crédits votés ainsi que des crédits de report de l'année précédente auxquels s'ajoute un certain nombre de fonds de concours.

crédits théoriquement disponibles et ceux réellement utilisés il existait une différence tout à fait sensible. Cette catégorie a ainsi été supprimée cette année du fait de son inutilité et de la nécessité de revenir à une vision plus claire des choses.

On a répondu à ces nouvelles difficultés en utilisant ces concepts de moyens disponibles mais également en pratiquant des décalages dans les programmes et des réductions de cibles.

A ce titre, on peut noter que si le programme du Rafale Marine devrait aboutir en dépit de son retard, la constitution de la première flottille demandera plus de temps ; le Rafale Air a quant à lui un retard qui s'accroît pour les livraisons, et la constitution du premier escadron a déjà pris un retard de dix années. Enfin, la première livraison du Tigre HAP se fait également attendre mais la réalisation de ce programme est assez proche alors que pour l'hélicoptère NH90, le délai ne cesse d'augmenter.

Quant aux réductions de cibles, l'exemple le plus évident est celui du char Leclerc : au départ on annonçait 1400 exemplaires (même si ce chiffre n'a jamais été écrit comme tel dans les lois de programmation) et, dès 1987, le nombre prévu passe à 1100, puis diminue d'année en année pour atteindre 406 chars en 1996, avec un objectif de 307 chars Leclerc en 2002. Mais il y a une grande incertitude quant au temps nécessaire à l'obtention des 99 chars restants¹⁰ à produire. Cela constitue un rythme de production de 7,5 chars par an, très éloigné des objectifs de départ de 100 chars par année.

Ainsi, l'étalement des programmes dans le temps et ces réductions de cibles annulent définitivement tout ou partie des gains d'apprentissage ou d'économies d'échelle potentiels¹¹.

Cette politique n'est cependant pas forcément incohérente. En effet, elle permet de résoudre certains problèmes de trésorerie et, dans le même temps, sans le dire, on met en place une politique de prototypes, déjà plus ou moins théorisée aux Etats-Unis, signifiant qu'au lieu de couvrir l'ensemble des programmes, il est préférable de maintenir une activité suffisante pour ne pas perdre le savoir-faire des équipes, et cela sans réellement entrer dans le processus de la fabrication.

Mais cette démarche est difficile à adopter vis-à-vis des industriels, et il faut aussi veiller à ce que les équipes mobilisées sur ces programmes ne perdent pas la motivation nécessaire aux plans économique, scientifique et de la recherche.

Enfin, ces problèmes sont d'autant plus importants qu'ils s'accompagnent d'une augmentation importante et constante des intérêts moratoires. Ceux-ci en 1990¹² représentaient 11 millions de francs et devraient atteindre en l'an 2000, 1 milliard de francs. On peut alors s'attendre à des difficultés induisant une remise en cause de l'existence même de l'industrie française de l'armement.

4. L'AVENIR

Plusieurs orientations sont possibles pour l'avenir.

¹⁰ Suivant les résultats des trois rapports parlementaires sur le sujet, les objectifs en 2015 seraient pour M. Paecht 320 chars Leclerc, pour M. Briand 370 et d'après M. Villepin 406, ce qui veut dire que même avec la projection la plus optimiste, on ne fabriquera entre 2002 et 2015 que 99 chars Leclerc.

¹¹ cf. Planche 10: Évolution du coût total d'un programme en fonction du nombre d'unités.

¹² cf. Planche 11: Intérêts moratoires.

La première est bien sûr de continuer la baisse des coûts entamée depuis déjà un certain temps. Certes, on peut poser la question de l'existence d'une limite à cette baisse des coûts. En fait, la difficulté à penser cette question tient au fait qu'on a pendant une vingtaine d'années, en France, bénéficié du fonctionnement d'un système (architecture DGA-producteur-Etat etc ...) qui relevait d'une régulation *administrée* plus que d'une régulation *concurrentielle*. On sort aujourd'hui complètement de ce système avec une mutation radicale : non seulement la taille des marchés intérieurs et extérieurs et le nombre des producteurs changent, mais l'ensemble des relations et des paradigmes qui fondaient le fonctionnement de ce système français de production de l'armement est modifié. On entre dans un système d'économie ouverte dans lequel toutes les baisses de coûts sont possibles, même s'il existe certaines limites évidentes à la capacité des industriels.

On peut aussi s'interroger sur la pertinence de la question constituant notre sujet à travers l'idée d'une unicité de l'industrie d'armement française. En effet, le précédent système français de production d'armement est en train de disparaître et une européanisation industrielle est en cours (même si celle-ci devance l'européanisation politique, ce qui posera sans doute des problèmes d'équilibre dans l'avenir). De la même façon une européanisation des marchés est en marche même si elle se fait lentement. Il est alors possible de réfuter l'idée de l'existence d'une seule industrie de l'armement ou d'un secteur unique de l'armement. Il en existe plusieurs aux destins différents ; par exemple entre les secteurs consacrés au spatial et ceux qui font de l'armement de petit calibre ou terrestre, les perspectives sont fondamentalement différentes. Du point de vue de l'Etat, l'armement ne peut plus être pensé comme un tout avec comme seuls interlocuteurs les fournisseurs français. L'enjeu stratégique n'étant pas le même suivant les secteurs ou les armements considérés, devant les choix économiques nécessaires, s'il faut établir des hiérarchies, elles devront être faites en fonction de l'importance stratégique reconnue aux différents segments de la production d'armement. Deux secteurs sont alors sans doute tout à fait déterminants pour le XXI^{ème} siècle ; le premier étant l'ensemble spatial au sens large, le deuxième étant celui des moyens navals. Ces deux secteurs possèdent comme point commun le contrôle des flux qui au siècle prochain pourrait devenir plus important que celui des frontières et fait naître une nouvelle problématique de la sécurité.

La question du seuil d'investissement doit de plus être complétée par l'interrogation sur les armements à produire. Du fait de la modification de certaines données, une incertitude réelle existe quant aux armements nécessaires pour l'avenir ; la pertinence du rôle d'un hélicoptère antichar n'est par exemple pas assurée. La situation de gel des programmes pourrait alors apparaître comme une parenthèse nécessaire pour commencer à penser les autres armements et les besoins du XXI^{ème} siècle.

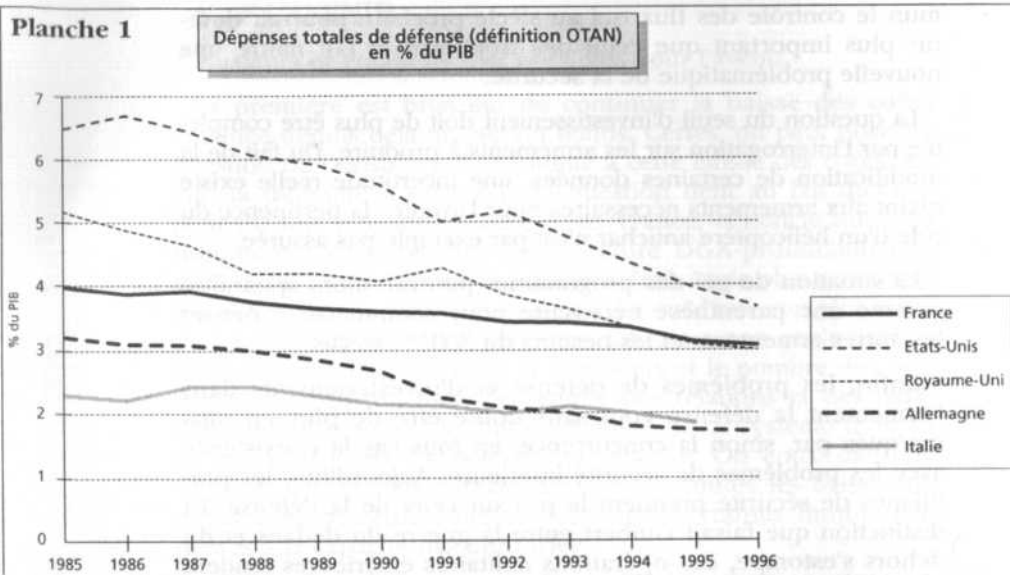
Enfin, les problèmes de défense et d'investissements dans l'armement la défense vont sans doute être de plus en plus marqués par, sinon la concurrence, en tous cas la coexistence avec les problèmes de sécurité intérieure. Aujourd'hui, les problèmes de sécurité prennent le pas sur ceux de la défense. La distinction que faisait Guibert entre la guerre du dedans et du dehors s'estompe, des opérations militaires extérieures tendent à se « gendarmiser » alors que les opérations de sécurité intérieure se militarisent (voir par exemple le plan Vigipirate). On constate sur le long terme un changement de rapport entre

les hommes de guerre (armée de l'air, terre et marine) et les hommes de maintien de l'ordre (gendarmerie, police nationale et appelés effectuant leur service dans ces deux institutions) avec un rapport en termes d'effectifs de 1 à 3,5 dans les années 60 qui passe de 1 à 1,8 en 1994. Evidemment, la réforme du service national va encore modifier ces chiffres.

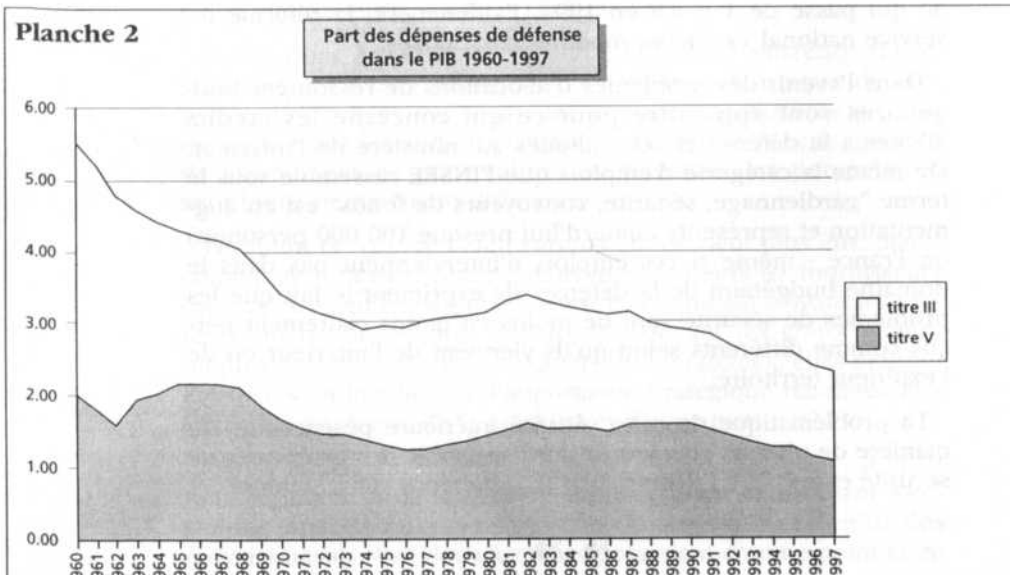
Dans l'avenir des problèmes d'allocations de ressources budgétaires vont apparaître pour ce qui concerne les crédits alloués à la défense et ceux alloués au ministère de l'intérieur.

De même la catégorie d'emplois que l'INSEE rassemble sous le terme « gardiennage, sécurité, convoyeurs de fonds » est en augmentation et représente aujourd'hui presque 100 000 personnes en France ; même si ces emplois n'interviennent pas dans le domaine budgétaire de la défense, ils expriment le fait que les problèmes de sécurité sont de moins en moins clairement perçus comme différents selon qu'ils viennent de l'intérieur ou de l'extérieur territoire.

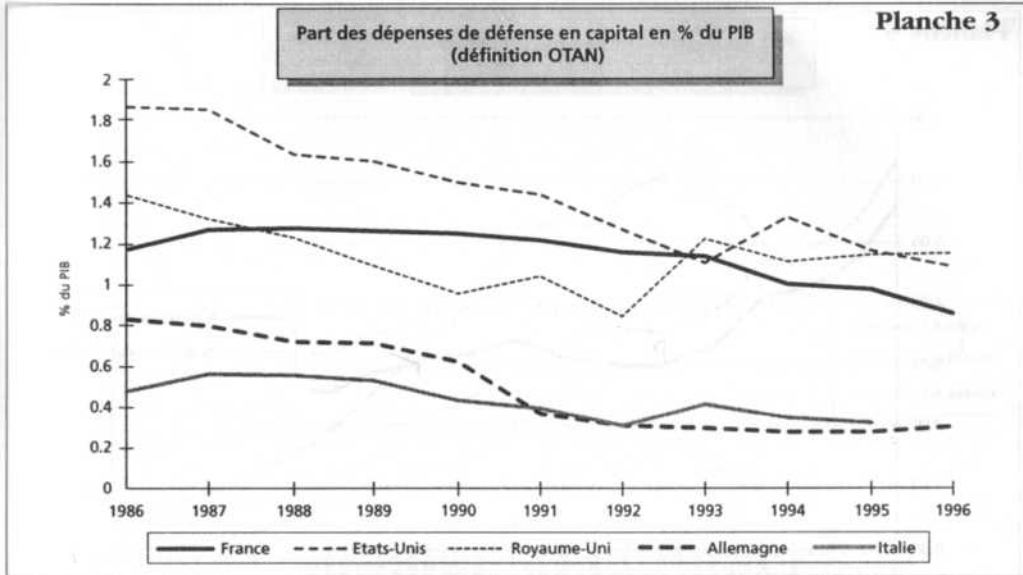
La problématique de cette sécurité intérieure pèsera alors de manière de plus en plus lourde sur l'ensemble des problèmes de sécurité et doit être intégrée dans les réflexions sur la défense.



-34-



Y-a-t-il un seuil minimum d'investissements pour l'industrie française d'armement ?



-35-

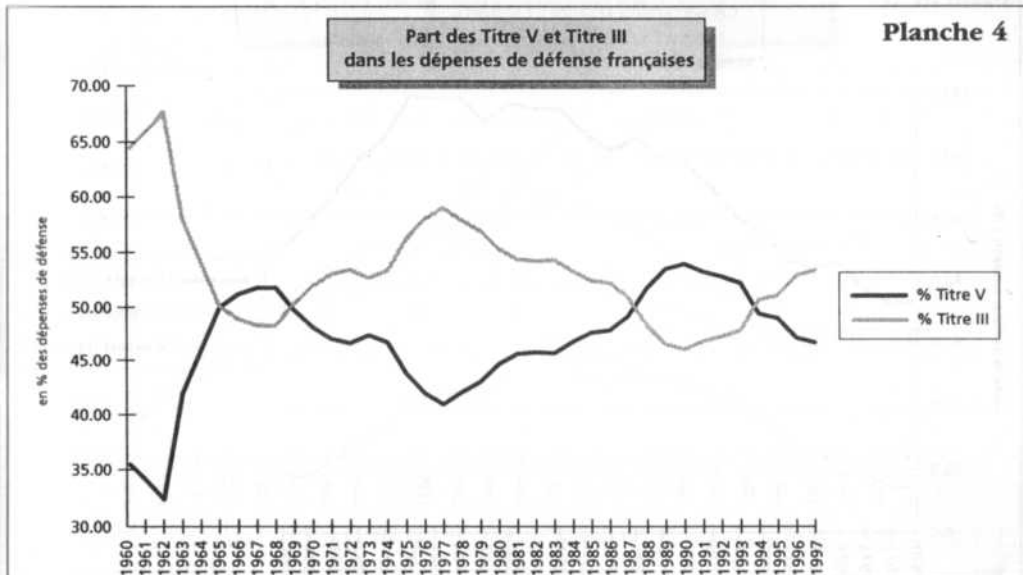
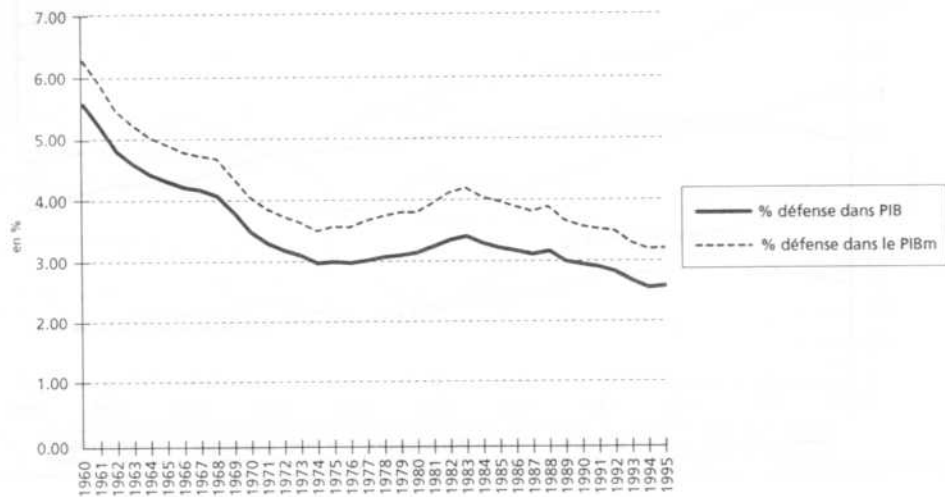


Planche 5

Part des dépenses de défense dans le PIB et dans le PIBm



-36-

Planche 6

CA armement (France et export) en francs constants 1995

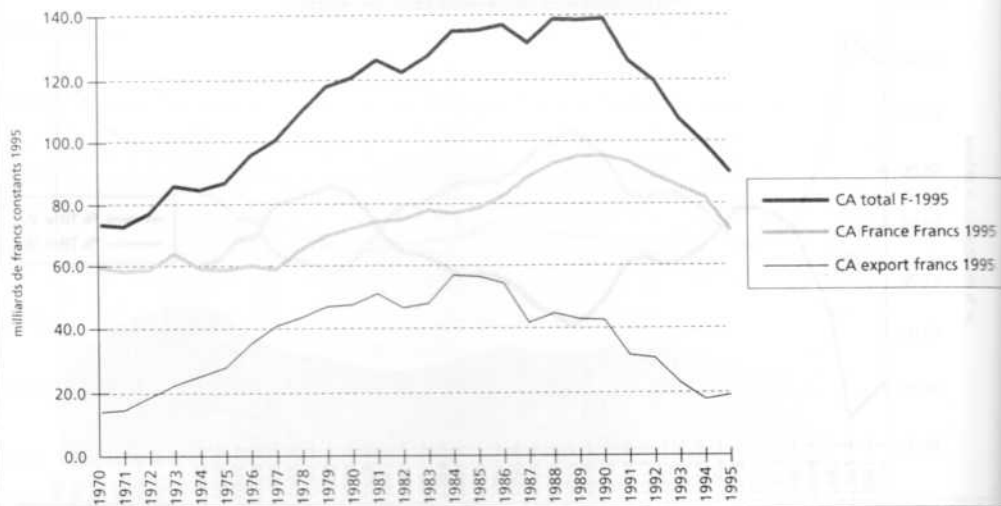


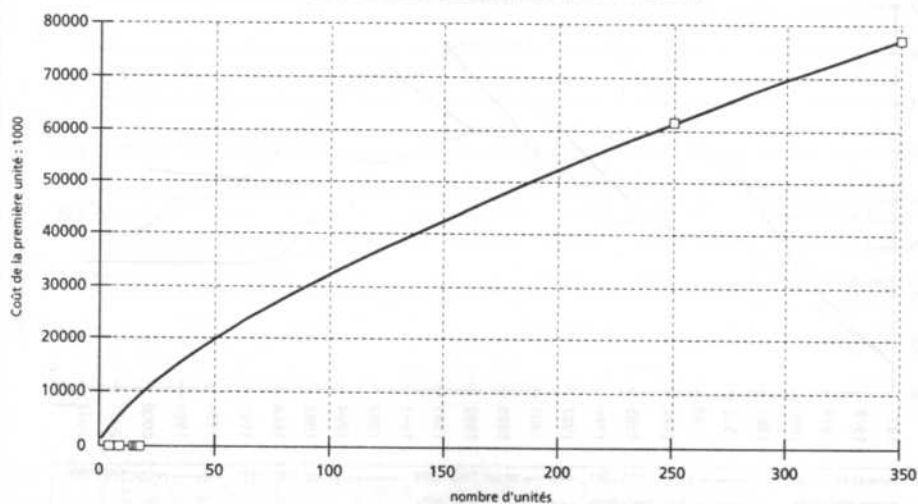
Planche 9

DIFFERENTES MESURES DES CREDITS DU TITRE V (milliards de francs courants)				
	1994	1995	1996	1997
crédits initiaux (LFI)	94,9	94,9	88,9	88,7
moyens disponibles	100,4	102,4	94,9	
crédits ouverts	99,9	86,1		
Crédits consommés (1)	95,2	83,1	82,5	

(1) Source : Arthur PAECHT, Avis / .. / sur le projet de loi de finances pour 1997, Assemblée Nationale, document N°3030, 10 octobre 1996, 99 pages. (p 81).
Ces données diffèrent des "dépenses effectives" mesurées par la Cour des comptes (voir Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 1995, JO, rapport N°4316, 1996, 615 pages (pages 161-162), qui sont de 88,5 milliards pour 1994 et 74,7 pour 1995. La différence s'explique par le fait que la Cour ne mesure que les dépenses faites sur les chapitres budgétaires "défense", alors que certaines dépenses militaires (espace...) sont réaffectées à d'autres budgets.

- 38 -

Planche 10

Evolution du coût total d'un programme
en fonction du nombre d'unités

Intérêts moratoires (données et hypothèses)

Planche 11

