



« *La production d'armes exerce une influence considérable et durable sur le système productif national.* » Ce constat de François Chesnais et Claude Serfati* est plus que jamais d'actualité au lendemain du vote de la nouvelle loi de programmation militaire qui prévoit un accroissement du budget de défense pour les cinq années à venir... Alors que le Centre va intensifier son travail de "surveillance" de l'industrie d'armement en lançant un observatoire sur la production et les transferts d'armements, *Damoclès* présente dans ce numéro une analyse de cette industrie, à partir du travail réalisé par Jean-Paul Hébert dans le cadre de sa thèse, brillamment soutenue en décembre dernier. Après une réflexion globale sur l'état de l'industrie d'armement, vous pourrez lire une présentation d'un secteur en pointe : l'électronique de défense.

P.B.

L'industrie d'armement française : un système en voie de désagrégation ?

JEAN-PAUL HÉBERT

Economiste, attaché de recherche au CIRPES et membre du CDRPC, Jean-Paul Hébert a déjà publié : *Les ventes d'armes*, Syros, 1988 et *Stratégie française & industrie d'armement*, FEDN/La Documentation française, 1991.

La première partie du dossier reprend le texte d'une communication de Jean-Paul Hébert lors du colloque "Crise des industries d'armement et développement régional" qui s'est déroulé du 25 au 27 mai 1994 à l'université de Brest. La seconde partie du dossier est extraite de la thèse de Jean-Paul Hébert, *Mutation du système français de production d'armement : la fin d'une régulation administrée*.

*F. Chesnais et C. Serfati, *L'armement en France, genèse, ampleur et coût d'une industrie*, Nathan, coll. Circa, 1992, p. 62.

Mutation de la guerre, et de la doctrine de défense

Le discours stratégique français s'organise autour de la souveraineté nationale¹ et des moyens qu'elle nécessite. L'axe principal en est la force de dissuasion nucléaire, en ce qui concerne les intérêts vitaux du pays. Dans cette perspective, l'existence d'un ensemble de moyens autonomes de production d'armement est mise en avant comme contribuant à procurer les moyens concrets du libre-arbitre de la Nation, dans ce domaine.

Cette conception s'est appuyée en France sur un large consensus politique qui a des conséquences en ce qui concerne le système de production d'armement. Une fois l'irréversibilité avérée en ce qui concerne les armements nucléaires, aucun des grands programmes d'armement n'a fait l'objet d'une mise en question politique de la part des formations parlementaires².

Même quand, à la fin des années quatre-vingt, le parti communiste français avance le mot d'ordre de « quarante milliards d'économie sur le budget de la défense », il se garde bien de traduire cette proposition en énonçant quels programmes d'armements devraient être supprimés...³ De même, le général Copel dans son retentissant *Vaincre la guerre*, tout en notant tout ce qui aujourd'hui limite l'efficacité des chars, se garde bien d'en tirer des conclusions en ce qui concerne le programme de char Leclerc⁴. Les critiques à propos de l'utilité du PAN (porte-avions nucléaire), ou du coût du programme Rafale, ou de l'emploi du char Leclerc ne dépassent jamais le cadre d'interrogations individuelles, ou d'articles très spécialisés. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu d'affrontements à l'intérieur de l'appareil militaire mais qu'ils sont restés internes au système et, une fois les décisions prises, se sont évanouis sans entraîner de fracture du consensus. Ce consensus qui interdit à d'éventuels débats de s'exprimer publiquement a assuré à ce système une longue période de calme où les interventions de "l'extérieur" (formations politiques, parlementaires, structures de contrôle, opinion publique) étaient réduites et peu à même d'interférer dans le fonctionnement du système.

Cette légitimité politique s'est imposée, sans véritable contestation, à tous les acteurs — politiques, militaires, techniciens, industriels — du système et a, en permanence, constitué la référence déterminante des choix. Il est clair qu'elle était corrélée au caractère indiscutable de l'arme nucléaire, à la décision sans partage qu'elle implique, à la détermination sans faille qu'elle requiert. Mais justement, le nucléaire et, d'une certaine façon, la guerre elle-même changent substantiellement.

Cycle de la guerre, cycle de la dissuasion⁵

L'image de la guerre est en train de changer profondément. La fin de la "guerre froide" renvoie, d'une certaine façon, à la fin de la guerre tout court. Non pas au

sens où tout conflit armé disparaîtrait, mais au sens où la probabilité d'une guerre frontale totale entre deux ensembles idéologiques, au nom même de la concurrence de leurs idéologies, s'évanouit. Par là même disparaît également la possibilité de validation des guerres coloniales ou néo-coloniales, car celles-ci, qu'il s'agisse de la guerre d'Indochine, ou de celle d'Algérie, ou de celle du Vietnam, ou de celle d'Afghanistan, s'inscrivaient dans le cadre intellectuel de l'affrontement idéologique entre les blocs antagonistes⁶. Tout ce cadre a disparu et, du même coup, ce type de guerre devient strictement injustifiable. La guerre comme moyen légitime de conquête est hors la loi. La guerre comme gardiennage d'espaces contre la subversion idéologique est déconsidérée.

Se déploient alors sous nos yeux les guerres liées à l'avènement de "l'empire du désordre"⁷, dans un monde où la dissuasion nucléaire a achevé son cycle : celles des factions et des petits seigneurs de la guerre que la disparition de l'ordre bipolaire laisse ressortir des caves et celles menées, selon les cas, par les grandes puissances, comme des opérations coup de poing : une très grande concentration de force, agissant en un temps bref et limité à l'avance, une action qui n'a pas pour but de s'installer à demeure sur l'espace considéré, mais de frapper "chirurgicalement" les auteurs de troubles, la volonté de "faire des exemples" qui donnent à réfléchir, bref, se servir de sa force pour ne pas avoir à la montrer en permanence.

Mais il est clair que la guerre n'est plus ce qu'elle était et que, du coup, la pertinence même des principes politico-stratégiques qui orientent le système français de production d'armement doit être repensée. Dans cette transformation, le nucléaire voit sa place se transformer et c'est donc le fondement du "consensus national" qui se modifie.

Le nucléaire déchu ou en passe de déchoir, une nouvelle compétition pourra s'ouvrir entre écoles de pensées stratégiques, entre tenants de différents types d'armes, entre producteurs. L'élaboration en cours d'une nouvelle pensée de défense (scandée par la publication du *Livre blanc*, la loi de programmation militaire, puis les choix qui seront explicités dans la campagne présidentielle) où prolifèrent des concepts nouveaux (dissuasion du "fort au faible", etc.) traduit cette remise en jeu des équilibres auparavant réalisés entre les firmes.

A travers les discussions doctrinales, ce sont aussi des choix de moyens qui s'imposeront, et dans une certaine mesure d'entreprises : choix ou pas de missiles de croisières (et de quel type), choix entre des missiles de croisière et des missiles balistiques, arbitrages entre l'aéronautique et l'espace, usage de technologies civiles, acquisition de moyens de projection de forces, place des munitions "intelligentes", développement ou pas de la "furtivité" des matériels, ces choix sont à la fois doctrinaux et économiques.

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.

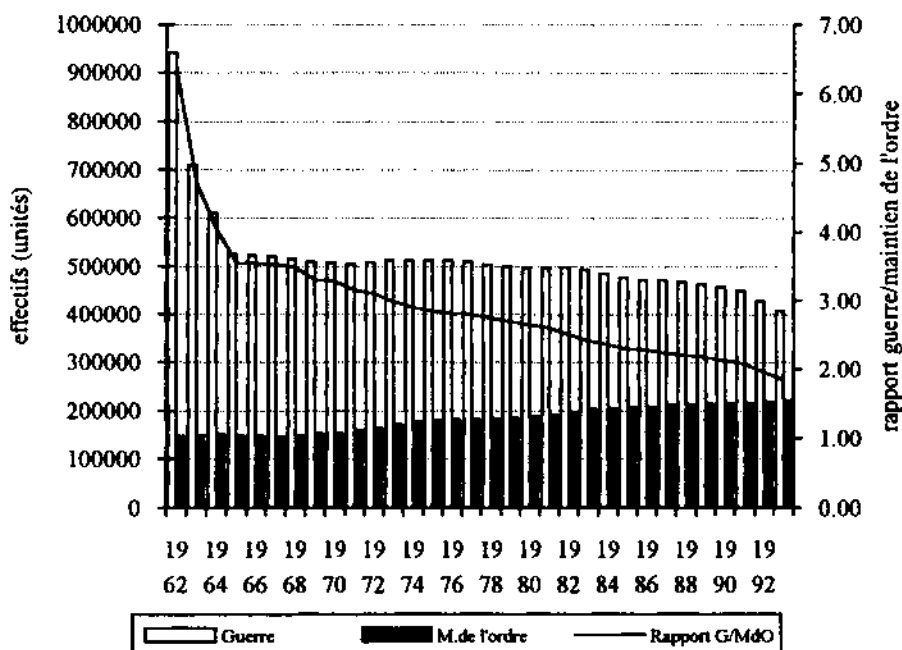


Désordre mondial et ordre intérieur

Cette évolution d'ensemble s'accompagne d'une autre modification. Parmi l'ensemble des personnels de l'Etat caractérisés par le "port d'arme", on constate un lent, mais réel, déplacement des équilibres de la catégorie "hommes de guerre" vers la catégorie "hommes de maintien de l'ordre"⁸.

Au début des années soixante, les premiers sont plus de six fois plus nombreux que les seconds. Ce rapport élevé est bien sûr lié à la guerre d'Algérie, comme le montre le fait qu'en trois ans, il diminue très sensiblement pour se stabiliser à 3,5/1 en 1965. Mais le phénomène remarquable, c'est que, après 1968, le rapport n'a pas cessé de baisser jusqu'à devenir inférieur à 2/1 en 1993.⁹

Guerre et maintien de l'ordre : effectifs comparés 1962-1993



Ce déplacement d'équilibre dans la répartition des fonctions des "hommes armés de l'Etat" est lié à la désagrégation en cours des liens sociaux fondateurs, qui se manifeste dans la montée du racisme, de l'exclusion sociale, de la résurgence mondiale de solidarités tribales, claniques, religieuses, sectaires et à l'extension de l'empire du désordre qu'analysait Alain Joxe : « Il se prépare pour le XXI^e siècle un monde bâti entièrement sur l'accoutumance aux inégalités et aux ghettos, où toutes les fractions de l'humanité apparaîtront prises au piège d'une violence insidieuse et multiforme... L'empire du désordre est donc un monde où la guerre entre puissances centrales pourrait avoir disparu, et où la société mondiale s'organiserait en sous-ensembles violents, emboîtés ou juxtaposés et fortifiés, pratiquant à l'échelle de la planète comme à l'échelle du quartier l'extorsion et le racket »¹⁰.

Ce mouvement est en correspondance étroite avec les pressions pour développer une dissuasion *du fort au faible*, qui représente assez bien la traduction, au niveau de la guerre, de ce type de comportement de "maintien de l'ordre international", contre des violences supposées échapper à toute logique de guerre clausewitzienne¹¹. Il y a dans ce déplacement un enjeu majeur pour la politique de défense et donc la politique d'armement.

Ce mouvement a déjà réintroduit une rivalité entre crédits de guerre et crédits de maintien de l'ordre pour les allocations de crédits, dont la manifestation la plus visible est une rivalité gendarmerie/police comme en témoignent de récents débats de la Commission de la défense de l'Assemblée nationale¹². Et c'est là un foyer de tension supplémentaire pour la définition des moyens alloués au système de l'armement. Mais c'est plus globalement que ce mouvement de dépérissement de la guerre dans ses formes antérieures, de fin de la guerre froide et du cycle de la dissuasion a réintroduit de nouvelles tensions et compétitions.

Mutation des arbitrages dans l'appareil militaire

La mise en place des orientations qui ont caractérisé le système français de production d'armement jusqu'à l'aurore des années quatre-vingt dix a nécessité que soient résolus un certain nombre d'antagonismes à l'intérieur même de l'appareil militaire.

Le principal d'entre eux concernait la place de l'armement nucléaire, dont l'acceptation n'a pas été immédiate dans les armées. Les forces nucléaires étaient visiblement destinées à avoir la priorité par rapport à toutes les autres et ce modèle nouveau de défense ne pouvait se mettre en place sans reléguer au deuxième rang une partie des autres moyens de défense.

A l'intérieur même des armements classiques, la priorité a été donnée aux armements permettant d'équiper les forces destinées à constituer le bouclier, avant l'engagement du feu nucléaire. Ce n'est que sur la fin de la période, à un moment où l'imbrication éventuelle des forces françaises sur le théâtre européen avec les forces de l'OTAN était de plus en plus probable, que des moyens d'attaque sur l'avant ont commencé à être mis en chantier.

Il est donc clair que l'ensemble des choix de défense s'est accompagné d'un certain nombre d'arbitrages entre les intérêts différenciés des principales composantes de l'appareil militaire. Toutefois, il est manifeste que ces arbitrages ont été rendus sans que les différences d'appréciations soient véritablement portées sur la place publique. Le système a internalisé 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.

C'est le renversement de ce mouvement qui se manifeste par le fait qu'actuellement certains débats sur les arbitrages de programmes d'armement sans aller jusqu'à être mis sur la place publique — commencent à se faire en utilisant une certaine médiatisation contrôlée, comme cela a été le cas de la part de la Marine, en ce qui concerne le Rafale destiné aux porte-avions¹³.

Ces arbitrages vont devenir d'autant plus difficiles que la remise en cause générale des grandes lignes de la doctrine et de l'organisation de la défense se fait dans un mouvement lent mais prolongé de contraction des crédits de défense par rapport au PIBm. Toutefois, il est important d'observer que ce n'est qu'à partir de 1991 que la part des dépenses d'équipement militaire par rapport au PIBm subit à son tour le mouvement de baisse. Dans les périodes précédentes, à l'exception des années 1968-1976, cette part avait augmenté plus vite que celle des dépenses de fonctionnement. En particulier, il est remarquable que, alors que dès 1982 s'amorce la baisse de la part des dépenses de fonctionnement par rapport au PIBm, la proportion des dépenses d'équipements reste stable. C'est seulement en fin de période que les crédits d'acquisition de matériels connaissent à leur tour une évolution à la baisse, ce qui signifie que la rivalité pour l'attribution des crédits d'équipements entre firmes, entre segments de production, entre armées n'en est encore qu'à ses débuts, si cette évolution se poursuit, comme cela est probable.

Cette inflexion montre que le consensus précédent qui accordait une certaine priorité aux productions d'armement par rapport aux dépenses de fonctionnement a volé en éclats, comme en témoignent les formes multiples de revendications sur la condition des personnels qui s'expriment dans l'institution militaire (et autour d'elle), une part de ce débat touchant bien sûr à la question de la "professionnalisation", dont il n'est pas nécessaire de souligner qu'il s'agit là encore d'un changement majeur dans la configuration de la défense en France. La concurrence pour l'allocation des ressources entre dépenses de personnel et dépenses d'équipement prend donc une nouvelle acuité, mais aussi la concurrence qui découle du coût élevé et croissant des opérations extérieures, ou celle qu'entraîne la priorité nouvelle donnée à l'espace militaire et à l'observation.

C'est bien une redistribution d'ensemble qui s'est amorcée et que les mécanismes anciens de régulation ne peuvent arbitrer.

Mutation du cadre européen

Ces mutations sont encore renforcées par le fait que la doctrine de défense française est maintenant obligée de penser un cadre européen (UEO, Eurocorps, Agence européenne de l'armement, disposi-

tions du traité de Maastricht, etc.) et que l'horizon européen est devenu le cadre de référence des entreprises. C'est la conséquence de la réalisation du "grand marché européen" qui ne peut manquer d'avoir des retombées dans le domaine de l'armement. C'est également la conséquence de l'ampleur du mouvement de restructuration qui a profondément affecté les concurrents européens des firmes françaises d'armement depuis 1987.¹⁴ Devant la constitution des groupes géants allemands ou britanniques, les firmes françaises couraient le risque d'être définitivement distancées dans la course à la taille critique. Elles ne pouvaient s'appuyer sur une espérance raisonnable que le marché national reste, à horizon prévisible, un marché protégé. Elles ont donc agi en conséquence, en transformant leurs stratégies d'alliances.

Ce mouvement est loin d'être achevé. Les évolutions à venir s'inscrivent dans la perspective d'un marché européen de l'armement, symbolisé par la proposition d'une "agence européenne de l'armement". Elles sont déjà perceptibles dans le renouveau de la coopération européenne en matière d'armements : alors que, de 1975 à 1982, la France n'avait participé qu'à neuf programmes en coopération européenne, dans les cinq années suivantes, de 1983 à 1988, elle s'est engagée dans vingt-cinq programmes¹⁵. Cette extension des coopérations est particulièrement nette dans l'étude des accords passés par les firmes ces dernières années. Ce mouvement constitue bien une forme "d'europanisation" de la production d'armement.

Ce déplacement tectonique vers l'europanisation est également poussé par des facteurs technologiques comme la tendance à l'uniformisation des normes, dans le domaine de la production militaire. Il ne s'agit pas seulement ici des concepts de standardisation ou d'interopérabilité, mais, en amont de ceux-ci, des normes élémentaires, concernant par exemple les composants électroniques¹⁶, la formalisation et les échanges de données comme dans le système CALS, créé pour le département de la défense américain et en cours de généralisation en Europe¹⁷. Ce facteur provoque des rapprochements supplémentaires entre firmes obligées de parler le "même langage".

Cette europanisation modifie profondément l'horizon général du système français de production d'armement, jusque-là inscrit essentiellement dans un cadre national.

Mutation du compromis industriel entre l'Etat et les firmes

C'est là que s'observent le plus directement les mutations qui affectent le système français de production d'armement et son mode de régulation. Le compromis a consisté à favoriser l'émergence dans la plupart des segments d'un maître d'œuvre unique, ce qui pour plusieurs des domaines de l'armement correspond d'ailleurs à des états de monopoles naturels. Dans les cas



où il existe encore plusieurs maîtres d'œuvre, les pratiques d'attribution des marchés, comportant dans la plupart des cas des obligations de sous-traitance en faveur de la firme non retenue, créent de toute façon des comportements de coopération¹⁸ et d'alliances qui ne relèvent pas de marchés concurrentiels.

Mais c'est la nature même de ce compromis qui est affectée par les évolutions en cours. Cette évolution se traduit par la renaissance de rivalités entre les firmes.

Le paysage du système français de production d'armement s'est profondément transformé depuis 1987. Le noyau dur du système français de production d'armement était constitué de firmes homogènes et denses, centrées sur leur activité militaire, agissant dans un cadre national. Des forces centrifuges sont en train de transformer ce noyau dur.

Des groupes ont disparu, d'autres se sont transformés, l'armement terrestre est presque fédéré sous la houlette d'une firme unique, des acteurs majeurs comme l'Aérospatiale et Thomson-CSF ont rapproché certaines de leurs activités et d'autres rapprochements sont en cours, aussi significatifs que celui qui concerne l'Aérospatiale et Dassault-Aviation. L'électronique de défense a entamé elle aussi ce type de rapprochement. Les compromis qui étaient à la base de la régulation administrée du système avaient l'avantage de dissuader les firmes de se livrer entre elles à des tentatives de prises de contrôle. Le partage des territoires assignés à chacune d'entre elles permettait une coexistence pacifique. Mais cette situation avait l'inconvénient de figer les positions et les relations, dans un contexte général en changement rapide.

Le système entre aujourd'hui dans une phase radicalement différente où les territoires cessent d'être assignés¹⁹, où la guerre de mouvement redevient la tactique pertinente pour acquérir la "taille critique" dans un ensemble européen où les rapports de force s'évaluent en termes de "parts de marché" et où la caution de la DGA (Délégation générale de l'armement) cessera bientôt d'être un argument décisif.

Diminution de la dépendance par rapport à l'Etat

Il faut aussi prendre en compte le mouvement de diversification vers le civil qui fait que le système de production d'armement est de moins en moins constitué de firmes essentiellement militaires, ce dont on n'a pas encore fini de mesurer les conséquences, en termes de culture d'entreprise, au-delà même de la diminution de dépendance à l'égard des marchés militaires qui s'ensuit. Qu'une société comme Dassault-Aviation qui a, pendant des décennies, été une société très largement militaire dans son chiffre d'affaires se fixe comme objectif d'augmenter la proportion d'activité civile à hauteur de 45 % en 1995 symbolise bien ce mouvement, surtout quand, dans le même temps, GIAT Industries organise le mouvement de diversification civile, autour d'un pôle GITECH qui concerne presque le cinquième des effectifs. Même à la Direction des constructions navales (DCN), dernier lieu d'une activité entièrement militaire, la question est posée.

Cette évolution transformera les comportements parce que le fonctionnement des marchés civils est généralement autre que celui des marchés militaires, qui ne manqueront pas eux-mêmes de supporter le choc en retour de ces "nouvelles habitudes". Elle transformera aussi les types de négociation entre les firmes et la puissance publique, en introduisant pour les premières des degrés de liberté supplémentaires.

Des firmes multiformes et déconcentrées

Ce dernier rapport sera également modifié par une autre évolution qui est la tendance à l'éclatement du noyau historique des firmes. La filialisation généralisée des activités qu'on observe (Matra) même chez des firmes qui étaient fort éloignées de cette stratégie (filialisation de l'activité hélicoptères de l'Aérospatiale, filialisation en préparation de son activité missiles, mouvement naissant chez Dassault, avec Dassault systèmes, etc.) et la primauté maintenant accordée aux groupes et aux comptes consolidés par rapport aux sociétés mères (groupe "Aérospatiale", groupe "Sncma"...) correspondent à un changement du modèle de structure : aux structures "atomiques" qui faisaient graviter autour d'un noyau constituant l'essentiel des activités du groupe un nombre restreint de filiales de tailles limitées, se substituent des structures "cristallines" qui agencent des firmes séparées, de tailles équivalentes, dans une polarisation définie par un lieu de pouvoir de type holding. Ce deuxième type de structure qui favorise les mouvements "d'élagage" des activités créera une autre forme de rapports entre les firmes et l'Etat. L'Etat n'aura plus la même capacité de pression sur ces firmes multiformes et déconcentrées que celle dont il disposait face à une société unique.

Le discrédit de "l'empreinte étatique"

Fondamentalement, dans des mises en cause idéologiques diverses, c'est la place et la légitimité de l'intervention économique de l'Etat qui sont en cause. Le basculement s'est fait insensiblement mais force est de constater aujourd'hui que la délégitimation de l'action publique dans le domaine économique est pour l'essentiel achevée : qu'on puisse aussi couramment distinguer, à propos de la DGA, entre les "tâches étatiques" et les "tâches industrielles" implique bien que les deux sont différentes, ne ressortissent pas du même ordre et que finalement, si l'Etat "prend en charge" des tâches industrielles, il accapare quelque chose qu'il n'est pas dans sa nature de faire efficacement. C'est au point qu'un récent rapport sénatorial, analysant « deux handicaps des industries de défense », place au premier rang d'entre eux l'existence « d'une empreinte étatique »²⁰... handicap qui paraît à l'auteur tellement évidemment destiné à disparaître qu'il le qualifie de « conjoncturel ».

Désengagement industriel de l'Etat

Le désengagement industriel de l'Etat du système de l'armement est en partie le produit de ce mouvement des mentalités — ce faisant d'ailleurs il renforce le mouvement —, mais aussi des déséquilibres de plus en plus marqués du mode de régulation.

Ce désengagement s'est manifesté à travers le transfert des établissements industriels d'armements terrestres à GIAT Industries ; il inspire les restructurations en cours de la DCN, où le rassemblement du potentiel industriel dans DCN Ingénierie prélude à une disjonction d'avec les "tâches étatiques". L'étape suivante (concomitante ?) dont les linéaments se mettent en place concerne les moyens de la Direction des constructions aéronautiques (DCAé).

L'ouverture du capital de l'Aérospatiale au Crédit Lyonnais était une autre forme de distance prise par l'Etat. Elle prend toute son ampleur avec la présence du Crédit Lyonnais sur la liste des privatisables, d'autant que cette banque est également présente chez Matra et a des liens importants avec Thomson-CSF. Ce qui pouvait auparavant apparaître comme une "médiation bancaire" de l'action de l'Etat devient purement et simplement une voie de privatisation.

Le mouvement s'est accéléré avec le changement de gouvernement d'avril 1993, entraînant la décision d'ajouter l'Aérospatiale et la Snecma à Thomson sur la liste des privatisables. Mais on aurait tort d'interpréter ces décisions comme une altération de la logique antérieure. Elles apparaissent plus comme une accélération de cette logique que comme une dénaturation. D'une certaine façon, elles s'inscrivent dans le droit fil du choix d'ouvrir le capital de CEA-Industries²¹, ou d'ouvrir le capital de la Cogéma²², ou de favoriser l'entrée de Framatome chez Technicatome²³ (fabricant des chaudières nucléaires du PAN et des sous-marins) alors même que Framatome, fédérant l'ensemble de l'industrie du nucléaire en France après la reprise des activités de Péchiney et de Jeumont-Schneider Industrie²⁴, était en train de se rapprocher du groupe privé Alcatel-Alsthom (ex-CGE).

La crise d'identité de l'Etat

L'une des raisons économiques qui poussent à ce désengagement c'est l'idée qu'il y a un coût de l'organisation administrative qui n'apporte pas de "valeur ajoutée" aux produits d'armement. Des analyses américaines, souvent reprises en France, situent ce coût de la bureaucratie à 20 ou 30 % du coût des programmes²⁵.

Dans ce type d'approche, se révèle ce qu'analyse Philippe Delmas, à propos de la crise d'identité de l'Etat : « *Le fondement du mouvement de dérégulation anglo-saxon n'est pas juridique mais politique. Il ne naît pas d'un jugement d'hypertrophie de l'action publique mais d'inefficacité. La question réellement posée n'est pas "qu'est-ce que la collectivité doit faire ?" mais "qu'est-ce que la collectivité sait faire ?" »*²⁶

Le changement idéologique actuel ne porte pas simplement sur les limites de l'action économique de l'Etat,

mais sur le principe même de cette action. Il s'agit, dit encore Delmas, d'« *un véritable renversement politique* », car : « *Lorsqu'une autorité communautaire en arrive par exemple à contester le droit d'un Etat à financer une entreprise publique, le débat ne change pas d'ampleur, il change de nature* »²⁷.

Ce renversement touche aux fondements mêmes de la société française, quant à la place du collectif et à la responsabilité de l'Etat dans l'organisation de la vie sociale, comme le soulignent certains chercheurs américains, comparant l'évolution des Etats-Unis et de la France sur ce point : « *Il importe d'éviter, en France et ailleurs, la dégradation de l'esprit collectif. La culture américaine favorise la désagrégation des groupes et des communautés et entretient une idéologie excessivement décentralisatrice et hostile à l'Etat. On aboutit ainsi à une société dépourvue d'une éthique nationale susceptible de souder la collectivité. La France n'en est heureusement pas encore là, mais elle avance lentement dans cette direction. Sera-t-elle sauvée par sa culture et le consensus, jusqu'ici intact, forgé par la "tradition républicaine" ? »*²⁸

Ce renversement en cours va produire une posture inédite de l'Etat par rapport à un système de production d'armement qui ne pourra plus être considéré sous son angle national, mais devra être analysé dans l'espace économique européen et dont les processus d'équilibre seront en rupture avec le mode de régulation administrée qui a prévalu jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

Mutation du compromis social

L'équilibre réalisé dans la régulation administrée du système français de production d'armement repose sur des compromis sociaux où la réelle puissance syndicale dans les arsenaux terrestres et navals, mais aussi dans les grandes entreprises du système de l'armement permet un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux travailleurs que dans le reste de l'industrie dans son ensemble, cependant que les organisations syndicales s'abstiennent de toute remise en cause de la politique d'armement. Cette situation se repère dans l'évolution du niveau des rémunérations plus rapide pour les "ouvriers d'Etat", mais également parmi les plus élevées pour l'ensemble de la branche par rapport à l'industrie. Mais elle se voit aussi dans le maintien plus efficace de l'emploi dans les entreprises d'armement que dans l'ensemble de l'industrie, jusqu'à l'inflexion de la fin des années quatre-vingt²⁹ et dans l'attention marquée apportée à ce problème ainsi qu'aux questions sociales par les firmes les plus représentatives du fonctionnement en régulation administrée du système.

Mais ce compromis, en même temps que la crise globale du modèle fordien, est remis en cause par la diminution du nombre des ouvriers d'Etat, ainsi que par l'importance des licenciements et suppressions d'emplois qui touchent les entreprises du système.



La disparition d'une culture ouvrière d'Etat

Le mouvement d'ensemble des mentalités contribue légalement à saper les bases du compromis social jusque-là dominant. L'effondrement du parti communiste, dont l'influence était forte parmi les travailleurs du secteur et dont les choix depuis quarante ans avaient contribué à la définition des compromis d'ensemble, est une évidence.

EXTRAIT

Le corps de l'armement, pour quoi faire ?

« **D**epuis peu, un certain malaise s'installe : malgré les affirmations officielles, le sentiment se répand que la dissuasion telle qu'elle a été conçue il y a plus de trente ans ne constitue plus une priorité absolue. Sans doute faudra-t-il quelques années pour que soient définis de nouveaux concepts de défense adaptés aux menaces Est et Sud et, pour-quoi pas, "tous azimuts" ? Quant aux exportations, leur caractère sulfureux s'accroît dans un univers qui se déclare à la recherche de repères moraux. Dans ce charivari, les ingénieurs de l'armement cherchent leur boussole.

La Délégation ministérielle pour l'armement avait, si l'on peut dire, anticipé ces évolutions : en quelques années, elle vit son appellation et son pouvoir s'effriter, notamment sous la double pression des états-majors qui, avec la mise en service des armements nucléaires, en récupéraient la légitimité et les honneurs, et des industriels qui, petit à petit, s'affranchissaient d'une tutelle parfois lourde pour la remplacer par des relations moins pointilleuses avec des services d'autres ministères. En 1986, l'éparpillement de ses capacités de synthèse, rassemblées notamment au sein de la "Direction des programmes et affaires industrielles" entre de nouvelles structures (DRI, DPA, DEG, SCAI, etc., bientôt DAS et DRM*), la dépouillait de fait d'une grande partie de sa puissance... Ainsi, le corps de l'armement a vu en quelques années ses références remises en cause et sa maison mère, la Délégation, quelque peu ébranlée. »

Yves Dupont de Dinechin,
Défense nationale, juillet 1992

* DRI : Délégué aux relations internationales. DPA : Délégué aux programmes d'armement. DEG : Délégation aux études générales, ultérieurement devenue DAS : Délégation aux affaires stratégiques. SCAI : Service central des affaires industrielles. DRM : Direction du renseignement militaire (cf. DGA, 1990).

les deux dernières années sur les plans de suppressions d'emplois de Thomson-CSF, Dassault-Aviation, la SEP, la SNECMA, Sextant Avionique, Eurocopter, l'Aérospatiale...

La mutation est d'autant plus remarquable qu'une mentalité collective particulière s'était développée dans les arsenaux : « *Le régime des monopoles en régie directe était le creuset d'une culture ouvrière d'Etat, telle qu'elle s'est développée dans la Fédération des travailleurs de l'Etat depuis le début du siècle. Les agents des manufactures, des Tabacs et Allumettes, des arsenaux et établissements militaires avaient tous obtenu des garanties statutaires proches de celles des fonctionnaires : quasi-stabilité de l'emploi, retraites et parfois rémunérations plus avantageuses que celles des ouvriers du privé. Le statut d'Etat était pour eux le garant le plus sûr des droits acquis grâce à l'efficacité de leurs "lutttes", mais considérés souvent comme des privilèges par leurs homologues du privé et une partie de l'opinion. [...] Cependant, il est vrai que les garanties des conditions de travail obtenues par les ouvriers d'Etat ont été, dans le passé, un modèle pour les autres salariés et les ont souvent aidés à progresser dans leurs propres revendications* »³⁰.

Cette "culture ouvrière d'Etat" est entrée en phase d'extinction, sous l'effet des changements de statuts précédemment décrits, mais aussi parce que la vigueur et l'amplitude de la solidarité ouvrière ont elles aussi changé : d'une solidarité d'ensemble qui considérait que ce qui profitait aux uns était une avancée pour tous, on est passé à des calculs plus corporatistes, dans des logiques de "classement". Les avantages des ouvriers d'Etat paraissent alors des privilèges injustifiés, voire néfastes, que personne ne défend, à part les ouvriers d'Etat. Ce faisant, s'il est vrai que ces avantages obtenus avaient ouvert la voie aux revendications d'autres catégories, force est de constater que ce mouvement de disparition des ouvriers d'Etat, concomitant avec la fermeture de la "forteresse ouvrière" de Boulogne-Billancourt, tombe à pic pour anéantir les derniers "bataillons d'élite ouvriers"... On est bien ici dans la mort d'un système productif, telle que l'analysent Robert Boyer et Jean-Pierre Durand³¹.

Destruction de la DGA, déstructuration du système

L'insuffisance d'exercice de la fonction de critique politique a constitué la DGA comme la structure principale du système, ce qui correspondait sans doute d'ailleurs d'une certaine façon à la représentation que la DGA se faisait de son propre rôle. D'où l'insistance d'un certain nombre d'auteurs sur son importance³². Mais sa gloire est en même temps son péril : cet affaiblissement du contrôle politique, corrélatif de la montée en puissance de la DGA, a laissé le jeu plus libre pour les facteurs de dérive des prix dont les effets cumulés conduisent aujourd'hui à l'implosion du système. Et le principal même de la DGA dirige contre elle l'onde de choc de cette implosion. La DGA est dans l'œil du cyclone. Au point qu'il est difficile, à l'heure actuelle, de dire quelle

L'affaiblissement des organisations syndicales est moins vertigineux mais il constitue néanmoins une réalité aisément constatable, comme le montre la faiblesse des réactions à la récente annonce de 2 500 suppressions d'emploi à GIAT Industries qui contraste avec la vigueur de certaines actions syndicales à la fin des années soixante-dix dans les arsenaux. Il en est de même de la faible capacité d'influence qu'ont eue les syndicats dans

sera sa place dans l'organisation à venir et si même elle aura une place.

La DGA était, dans le fonctionnement typique du système, un ensemble de 73 000 personnes. Elle est aujourd'hui réduite à 50 000, en attendant d'être réduite à ses "tâches étatiques" dont les effectifs sont actuellement estimés à 25 000. Et rien ne garantit que le volume même de ces "tâches étatiques" soit intangible, au contraire.

Un certain nombre d'éléments passés constituent même déjà des modifications subtiles de sa position, comme l'analysait récemment un ingénieur de l'armement dans une livraison de l'officieuse revue *Défense nationale* (voir encadré). Et l'auteur, refusant une mort annoncée, propose un redéploiement du corps de l'armement hors des seules frontières de la délégation pour l'armement, sur les terrains qui sont ceux de la guerre économique...

On ne saurait sous-estimer l'ampleur du trouble que traduisent cette analyse et les propositions qui en découlent : à l'évidence, la distension des liens entre ingénieurs de l'armement et DGA entraînerait rapidement un affaiblissement majeur de la position de celle-ci.

Si une telle évolution n'est pas inévitable, étant donné ce qu'est encore la place de l'Etat en France, on ne doit pas oublier qu'elle serait cependant appuyée par les courants idéologiques qui depuis le début des années quatre-vingt ont soutenu que l'axe principal de développement du système français de l'armement ne pouvait être que les marchés d'exportation, nécessitant d'alléger les contrôles et de contourner les offices nationaux d'exportation : « *Il va falloir organiser une véritable prospection, en dehors mais aussi dans les "territoires de chasse" habituels à la France. Il faut que de nouvelles compétences, que des hommes au fait des nouveaux circuits de décision des pays importateurs d'armes puissent participer à cette mission que je n'hésite pas à qualifier de service publique : l'exportation d'armement.*

Dans ce domaine là aussi, le temps est venu de s'ouvrir au changement. De nouvelles sociétés, de droit privé, devraient pouvoir participer à la prospection et à la réalisation de marchés nouveaux d'armements, qu'elles utilisent ou non les services des sociétés officielles interfaces d'exportation.

Il faut que l'ère libérale fasse son entrée dans le circuit de l'exportation d'armement. L'horizon est suffisamment difficile pour qu'on cesse de s'en remettre à des structures administratives, de type étatique ou para-étatique »³³.

Dans cette analyse, le rôle de la DGA est directement mis en cause, même si elle n'est pas nommée, quand l'auteur écrit à propos de l'Etat et le contrôle des industries d'armement : « *On touche là un des points les plus critiquables de la manie tatillonne de l'administration française de ne faire confiance à personne. Notre système a dû devenir comparable à celui de l'administration soviétique sur ses sociétés »³⁴.*

En tout état de cause, les voix politiques les plus autorisées ont déjà insisté sur la nécessité d'une réforme d'ampleur de la DGA. Le ministère de la Défense le

réaffirmait nettement à l'automne 1993 devant les auditeurs du Centre des hautes études de l'armement (Chear) : « *La DGA est un acteur essentiel du chemin parcouru, je l'ai déjà incitée très vivement, lors de la clôture de la 29^e session du Chear en juin dernier, à élaborer une véritable stratégie industrielle de la défense. A cette évolution industrielle doit correspondre une organisation différente de la DGA. Un travail approfondi et intéressant a déjà été conduit [...], j'en tire la conviction qu'une réforme est indispensable.*

[...] Les réflexions sur l'organisation et l'avenir de la DGA doivent naturellement se poursuivre, en cohérence avec les travaux du Livre blanc. Les orientations qui se dégageront de ces travaux seront en effet déterminantes pour définir les formes d'organisation les plus adaptées aux défis industriels et techniques auxquels devront répondre l'industrie de défense et donc la DGA »³⁵.

Notes

- 1) Voir Hébert J.-P., *Stratégie française et industries d'armement*, FEDN, Paris, 1991 (première partie).
- 2) La seule exception est la "bombe à neutron" contestée par le parti communiste. Mais ce programme était, en termes de moyens financiers, relativement réduit. Et les raisons de ces critiques essentiellement liées à des dimensions de politique internationale.
- 3) Le seul véritable conflit politique avoué sur des programmes d'armement qu'on puisse repérer est, en 1974, la mise en cause du Mirage F-1 par le général Stehlin, ancien chef d'état-major de l'armée de l'air. Mais non seulement ce parlementaire sera durement attaqué par la majorité politique à laquelle il appartenait, mais même il sera désavoué par sa formation politique (Paul Stehlin était député CDS) et finalement l'affaire illustre assez bien la force de ce consensus, issue du compromis d'ensemble. Voir, entre autres, Stehlin P., *La France désarmée*, Calmann-Lévy, Paris, 1974.
- 4) Copel E., *Vaincre la guerre. C'est possible !*, Lieu Commun, Paris, 1984, p. 143-146 : ceci dans un chapitre pourtant intitulé "Choisir les armes"... (réédition en collection Folio).
- 5) Voir Joxe A., *Le cycle de la dissuasion (1945-1990). Essai de stratégie critique*, La Découverte/FEDN, Paris, 1990.
- 6) C'était même d'une certaine façon le cas de la guerre Irak-Iran. C'est bien au nom des intérêts du camp occidental et du danger idéologique que représentait l'Iran que les puissances occidentales, après avoir fermé les yeux sur le déclenchement des hostilités par Saddam Hussein, ont apporté un soutien durable à ce dernier.
- 7) Voir infra, paragraphe C note 10.
- 8) Les "hommes de guerre" sont les effectifs assignés strictement à des missions militaires, c'est-à-dire les effectifs militaires du ministère de la Défense (personnels d'active et contingent), diminués de la gendarmerie d'une part (dont les missions sont d'abord liées au "maintien de l'ordre") et des appelés faisant leur service dans la police nationale d'autre part. Les "hommes de maintien de l'ordre" sont le personnel du ministère de l'Intérieur (y compris les appelés servant dans la police), augmenté des forces de gendarmerie. Notre distinction correspond au regroupement des catégories légalement définies pour le maintien de l'ordre, où l'on a les forces de première catégorie (police nationale, gendarmerie départementale et garde républicaine), de deuxième catégorie (gendarmerie mobile). Les forces armées (terrestres, maritimes et aériennes) n'interviennent pour le maintien de l'ordre que sur réquisition de l'Autorité civile (Code pénal, Article D. 1, alinéa 1) et constituent les forces de troisième catégorie.
- 9) 407 500 hommes de guerre pour 221 000 hommes de maintien de l'ordre.