

Au-delà des coupes budgétaires immédiates, ce sont le format et les missions des armées françaises, mais aussi la stratégie et les programmes des industries de défense qu'il faudrait repenser à l'échelle de l'Europe entière pour mieux répondre aux défis du basculement de la puissance militaire vers les pays émergents. Bien loin du Mali...

# Un choc historique pour l'économie de la défense

NATHALIE GUIBERT  
ET ANTOINE REVERCHON

L'armée française s'attend à subir une purge budgétaire sans précédent. Alors que le président de la République s'appête à rendre public le nouveau Livre blanc de la défense, qui doit fixer les grandes orientations stratégiques du pays, l'application de la règle d'évolution « zéro valeur » imposée aux finances publiques dans le contexte de réduction des déficits publics amputerait, en effet, de 40 milliards d'euros le budget des armées d'ici à 2020. Soit plus que l'équivalent d'une année budgétaire perdue, et une baisse de moitié des effectifs militaires.

Et, même si la règle n'est pas strictement appliquée – les militaires en auront le cœur net lorsque sera présentée à l'été, la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019 –, la chute marquera une rupture historique : les experts prévoient une baisse d'au moins 15 milliards dans les cinq prochaines années, même si les ultimes arbitrages de l'Élysée sont encore attendus. L'effort de défense (hors pensions) devrait ainsi frôler 1% du produit intérieur brut (PIB) en 2015. Il est déjà tombé à 1,5%, un seuil considéré comme minimal – la norme de l'OTAN est de 2% – pour assurer la souveraineté du pays et maintenir à un niveau suffisant ses capacités technologiques et industrielles. Et cela au moment où la course aux armements conventionnels entre les puissances émergentes (Chine, Russie, Inde, Brésil) ouvre une nouvelle ère sur la scène géopolitique mondiale.

L'écart accumulé entre les crédits prévus par les LPM et budgets successifs et ceux réellement alloués atteint déjà 46 milliards d'euros, pour un budget annuel de... 30 milliards.

Il est ainsi devenu impossible, comme on l'a fait depuis trente ans, de continuer à diminuer les dépenses tout en gardant intactes les ambitions d'un pays qui se veut puissance nucléaire, membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU, acteur responsable prêt à agir dans toutes les crises internationales, comme actuellement au Mali.

En clair, la France ne peut plus prétendre projeter en six mois 30 000 soldats à 8 000 km pour une opération majeure, posséder un groupe aéronaval, aligner 300 avions de chasse et des moyens autonomes de renseignement, tout en continuant d'assurer la crédibilité de la dissuasion nucléaire et la protection du territoire national...

Ce contrat était pourtant celui du Livre blanc de la défense de 2008, devenu dès lors caduc. La LPM qui en a découlé (185 milliards d'euros promis sur les budgets 2009-2014), aussi. Il lui manque déjà 5 milliards, le double si l'on compte les commandes d'équipement qui ont été repoussées pour faire des économies en 2013. « On est à l'os », disent les militaires. Sur certains bateaux, l'épaisseur de la coque « n'est plus que d'un centimètre en comptant

les couches de peinture », a ironisé le chef d'état-major. « On tient dans le stade de France », se plaint l'armée de terre.

## Où couper dans le budget militaire ?

Le nouveau Livre blanc de 2013 paraît déjà torpillé par la contrainte budgétaire. L'équation qui aurait permis de réajuster les moyens aux ambitions est devenue impossible. De plus, le budget de la défense est un de ceux qui

offrent le moins de souplesse.

Tout d'abord, les 3,5 milliards d'euros (10% du budget, 20% des investissements) de la dissuasion nucléaire sont jusqu'ici sanctuarisés. Ensuite, les budgets d'investissement (16 milliards d'euros) sont rigidifiés par les grands programmes lancés à la fin de la guerre froide : le cycle de vie des équipements militaires est très long – le Rafale a été lancé en 1986 mais sa livraison n'est pas achevée. En 2009, le ministère a, de plus, renégocié ses contrats, rédui-

sant la quantité des achats prévus tout en se liant davantage les mains : les commandes fermes passées pèsent 45 milliards d'euros. Cette rigidité, qui « concernait historiquement les contrats d'armement, s'applique à de nombreux contrats pluriannuels dans le domaine de la maintenance, des investissements immobiliers et des externalisations », observe la Cour des comptes.

La masse salariale (11 milliards, pour 320 000 emplois civils et militaires) enfin, se maintient à un

niveau élevé malgré de sévères coupes d'effectifs : 54 000 postes (17%) devront avoir été supprimés d'ici à 2015, en application des précédentes réformes.

C'est donc sur l'équipement – les programmes d'armement – et la préparation des forces que se sont faits les derniers ajustements. Le contingent d'heures de vol de qualification des jeunes pilotes de l'armée de l'air a ainsi été diminué pour assurer les vols opérationnels au-dessus de la Libye en 2012.

Des marges de manœuvre pour-

ront être trouvées si la France décide de limiter ses interventions extérieures à son voisinage immédiat. Des programmes d'armement seront arrêtés. D'autres seront encore étalés dans le temps, comme l'a suggéré la Cour des comptes pour les sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda ou le Rafale. Mais cela revient à prendre le risque d'un lourd échec budgétaire à moyen terme (un report n'est pas une annulation) et... à mettre en difficulté les industries de la défense. « Il va falloir fai-

SYLVAIN CHERKAQI POUR « LE MONDE »



## Les militaires britanniques dans la tourmente de l'austérité

Les mois qui viennent seront tendus pour les militaires britanniques. A la fin de janvier, 5 300 nouvelles suppressions d'emplois ont été annoncées. C'est le troisième plan de départs en deux ans. Dans le cadre de son plan d'austérité, le gouvernement a prévu de baisser le budget de la défense de 7,5% en valeur réelle entre 2011 et 2015, une gageure pour une armée déjà utilisée au maximum de ses capacités, avec son déploiement en Afghanistan. Pourtant, d'ici à la fin de 2017, 30 000 soldats et 25 000 civils auront quitté l'armée. Soit 20% des effectifs de l'armée de terre, 14% de la Royal Navy et 13% de la Royal Air Force. Si les deux tiers d'entre eux ont bénéficié de plans de départs volontaires, des milliers de licenciements secs n'ont pas pu être évités.

Pas étonnant que le moral des troupes soit à plat. Avec 440 hommes morts en Afghanistan depuis 2001, beaucoup de soldats n'apprécient pas de se voir remerciés de la sorte. « C'est déprimant, mais nous sommes désormais presque habitués », témoigne Catherine Spencer, de la Fédération des familles de l'armée de terre. A chaque fois, il faut se poser la question : qu'est-ce que mon soldat va faire comme job après cela ? Et, pour ceux qui sont logés par l'armée, où

va-t-on aller vivre ? En compensation, le nombre de réservistes sera doublé. Le ministère de la défense appelle cela la création d'une force « flexible et agile ». Comprendre : l'armée sera constituée d'un cœur très réactif, prêt au combat pour des opérations coup-de-poing ; mais, pour les actions plus longues, il faudra mobiliser des unités de réservistes. « Cela va nécessiter une transformation majeure de la structure de l'armée de terre », écrit le général à la retraite Michael Rose dans un récent rapport publié par l'association United Kingdom National Defense.

### « Enorme pari »

Même le budget de la dissuasion nucléaire est en débat. Les sous-marins lance-missiles doivent être remplacés en 2028, et l'heure de la décision approche. Les libéraux-démocrates, partenaires de la coalition au pouvoir, hésitent à donner leur feu vert. La décision a été repoussée à 2015... après les élections.

L'équipement – 40% du budget de défense – fait également les frais de l'austérité. Le dernier porte-avions en fonctionnement, le HMS Ark Royal, a été mis à la casse en 2011, cinq ans plus tôt que prévu. Les avions Harrier, qui atterraient dessus, ont eux aus-

si été démantelés en avance. C'est un « énorme pari », dit Alan West, amiral à la retraite, dans le rapport déjà cité, car le premier des deux porte-avions commandés par le gouvernement précédent, et confirmés par celui-ci après bien des hésitations, n'entrera en service qu'après 2016. Entre-temps, leur absence pourrait être cruellement ressentie, comme en Libye en 2012...

Le gouvernement s'est cependant engagé en janvier à augmenter de 1% par an en valeur réelle le budget d'équipement et de maintenance jusqu'en 2022, soit un total de 159 milliards de livres (184 milliards d'euros). Une petite bouffée d'oxygène pour l'industrie de défense, dont la principale entreprise, BAE Systems, a annoncé le 21 février un chiffre d'affaires en baisse de 7% en 2012. Faute de commandes nationales, l'entreprise s'est tournée vers les États-Unis, puis vers le reste du monde, Arabie saoudite, Australie et Inde en tête. Cela n'a pas suffi à éviter la casse industrielle. L'usine d'aviation de Brough (dans le nord-est de l'Angleterre) est sur le point de fermer, mettant un terme à un siècle d'histoire. Le sort de trois chantiers navals est en suspens : après la livraison des deux porte-avions, beaucoup doutent qu'il restera assez de travail. ■

ERIC ALBERT (LONDRES, CORRESPONDANCE)

re des choix. Et choisir, c'est renoncer», convient un haut responsable militaire.

## Que rapporte la défense à l'économie ?

« Diminuer l'effort budgétaire de défense en deçà d'un seuil minimal mettrait en péril la base industrielle et technologique de défense [BITD] », observait Robert Ranquet, ingénieur général de l'armement et directeur adjoint de l'Institut de hautes études de la défense nationale lors du colloque « Crises économiques et guerre », organisé par l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (Irsem), le 18 février.

Supprimer une unité pour faire des économies, pourquoi pas, il est toujours possible de recruter à nouveau ; changer la doctrine ou le périmètre d'emploi des forces, pourquoi pas, l'armée sait s'adapter aux missions qu'on lui confie. Mais reconstruire une BITD devenue obsolète en raison de ruptures dans les choix d'investissement est beaucoup plus difficile.

Sans compter les retombées négatives en termes de croissance, d'emplois et d'innovation technologique. « L'industrie de l'armement est un monopole », rappelle Christian Schmidt, professeur d'économie à Paris-Dauphine. « La symétrie d'un monopole : il y a plusieurs vendeurs, mais un seul acheteur, l'Etat », dont les choix d'investissement conditionnent la santé du secteur. En France, celui-ci représentait, en 2010, 2300 entreprises, 72 000 emplois (dont 80 % dans six groupes : Dassault, DCNS, EADS, Nexter, Safran et Thales) et près de 17 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 51 000 emplois et 11 milliards par la seule commande publique nationale.

Il est donc assez tentant, en période de mauvaise conjoncture, de compenser la baisse de la commande privée par un surcroît de commandes publiques à des industries qui travaillent autant pour des clients privés (transport aérien, véhicule, électronique) que pour la défense : celle-ci est le quatrième poste budgétaire de l'Etat, et le premier en investissements. « La commande militaire peut avoir un rôle contra-cyclique », observe Christian Schmidt.

Dans le dernier numéro de la *Revue Défense nationale* (n° 757, février 2013), Olivier Martin, secrétaire général du fabricant de missiles MBDA, se livre ainsi à de savants calculs pour démontrer que chaque euro investi dans son industrie rapporterait 3 euros au PIB national...

## L'éducation, la santé... ou l'armée ?

Pourtant, observait Martial Foucault, économiste de la défense (université de Montréal), lors d'une conférence à l'Institut français des relations internationales, aucun lien positif entre croissance des dépenses militaires et croissance économique n'a jamais pu être observé. En revanche, la croissance du PIB permet une croissance des dépenses militaires. Les effets macro-économiques sont ambigus : si les dépenses militaires peuvent doper la croissance, elles aggravent les déficits budgétaires.

Les économistes soulignent aussi l'effet d'éviction des dépenses militaires : ces sommes pourraient être plus productives si elles étaient investies dans d'autres secteurs, comme l'éducation, la santé, la recherche. « La défense n'a plus besoin d'assumer la "dualité" de sa dépense », observe le contre-amiral Jean Dufourcq, rédacteur en chef de la *Revue Défense nationale*, lorsqu'elle devait soutenir les objectifs de politique industrielle ou d'aménagement du territoire. D'autres politiques publiques ont pris le relais.

Martial Foucault constate ainsi qu'en trente ans la part de la défense dans les dépenses publiques en Europe diminue ou reste stable, alors que celle de la santé, de l'éducation et de la protection sociale ne cesse d'augmenter. Les Etats européens, une fois écartée la

menace militaire soviétique, « ont fait le choix du "welfare" [Etat providence] plutôt que du "warfare" », explique-t-il.

Aude Fleurant, chercheuse à l'Irsem, observe que l'armée américaine a connu des à-coups financiers bien plus violents que ceux dont se plaignent aujourd'hui les militaires français. Entre 1986 et 1997, le budget américain de la défense a diminué d'un tiers, celui des achats d'armement de plus de moitié.

Mais le Pentagone a alors imposé à l'industrie une restructuration complète, et celle-ci en est ressortie plus forte qu'avant. Sur tout, le budget de recherche technologique militaire, qui finance une bonne partie des laboratoires des universités et agences de recherche du pays – y compris hors armement, comme les biotechnologies, la santé, l'énergie, les transports, les nanotechnologies – est en revanche resté constant, pour représenter 45 % du total des investissements de défense, contre 25 % en Europe et de 5 % à 10 % en France.

Le Pentagone a ainsi maintenu ouvertes différentes options qui, une fois arrivées à maturité, peuvent faire l'objet de programmes d'armement de nouvelle génération si elles répondent aux menaces identifiées ou prévisibles. Les autres options étant tout simplement abandonnées.

## Une nouvelle donne stratégique et industrielle

Le procès d'un Etat prêt à sacrifier l'outil militaire sur l'autel de l'austérité cache une mutation profonde du rapport entre l'Etat et les industriels de l'armement français, mais aussi de l'industrie de défense mondiale.

Les budgets et programmes d'armement français sont l'héritage de l'outil militaro-industriel, essentiellement public, construit par le général de Gaulle en pleine guerre froide. Mais dans les années 1980 et 1990 s'est forgée, au sommet de l'Etat, la conviction que les forces du marché pouvaient pourvoir aux besoins de l'armée. Le démantèlement de l'industrie publique s'est réalisé au bénéfice de champions nationaux, mais privés. Or, comme l'indique Renaud Bellais, professeur à l'Institut supérieur de l'armement et de la défense (Paris-II), « une industrie obéissant à une logique actionnariale ne peut pas se voir dicter sa stratégie par une politique industrielle publique ». Tout au moins pas par celle d'un seul Etat.

Si l'effort budgétaire américain, au prix d'un déficit colossal, a permis au Pentagone de conserver sa position d'arbitre de l'industrie américaine, il n'en est pas de même en Europe, où chaque Etat membre est un client trop petit pour mériter une attention suffisante, sinon pour conserver l'acquis de programmes devenus obsolètes.

En l'absence de toute politique européenne de défense, il n'existe pas d'alternative crédible pour les renouveler. Résultat, on compte aujourd'hui treize avionneurs en Europe contre dix aux Etats-Unis, dix fabricants de missiles contre cinq, huit chantiers navals contre quatre, dans un marché deux fois plus petit.

En revanche, les pays émergents ont entrepris un immense effort d'armement au cours de la décennie écoulée. Pour Aude Fleurant, ce basculement du rapport des forces budgétaires a fait des industriels européens les obligés de ces nouveaux clients, qui exigent d'eux les « bénéfices collatéraux » qui revenaient jusqu'ici aux Etats occidentaux : création d'emplois et de chaînes de montage, formation de personnel qualifié, transferts de technologie dans le domaine civil...

« Les industriels européens sont en train de créer leurs futurs compétiteurs, qui exigent une place au soleil dans la division internationale du travail de l'industrie de défense », ajoute Aude Fleurant. Tandis que les Etats européens, faute de restructurer leurs industries en un tout cohérent, laissent armer des puissances émergentes dont les intentions géopolitiques sont potentiellement antinomiques de leurs intérêts souverains. ■

# Dettes et armée, une histoire vieille comme l'Etat

Les crises budgétaires de l'Etat sont historiquement liées au financement de la guerre et des armées. L'économiste russe Kondratiev a démontré, dans les années 1930, la coïncidence entre les périodes ascendantes de croissance économique et l'intensification du nombre de conflits armés. Mais ce sont aussi ces périodes qui voient se multiplier les crises de la dette extérieure et les défauts de paiement souverains, observe Christian Schmidt, professeur d'économie à Paris-Dauphine, qui s'appuie sur les travaux des économistes américains Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff (*Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, éd. Pearson, 2010).

La crise budgétaire qui conduit Louis XVI à convoquer en 1789 les Etats généraux, prélude à la chute de la monarchie, trouve sa source dans les difficultés à régler la note des guerres menées au fil du siècle écoulé. Un précédent historique étudié par Hervé Drévilion, professeur d'histoire (Paris-I) et directeur d'études à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire. « Louis XIV laisse à la fin de son règne [1715] une dette cumulée d'environ 2 milliards de livres tournois. Les dépenses du département de la guerre sont, à la fin de son règne, de 130 millions de livres par an en moyenne (sans compter la marine et les fortifications), quand les recettes annuelles de la monarchie s'élèvent à 50 millions net. »

Mais la créativité budgétaire de l'époque n'a rien à envier à celle de nos inspecteurs des finances. L'histoire de la fiscalité en France est d'ailleurs étroitement liée à son histoire militaire. La « taille » est le premier impôt direct généralisé en 1439 pour financer les compagnies d'ordonnance, premières troupes professionnelles permanentes de l'armée royale

créées en 1445 ; la loi créant l'impôt sur le revenu est votée le 15 juillet 1914...

Chacun sa méthode. Si Richelieu accroît considérablement la fiscalité, c'est surtout par l'emprunt que les guerres du Roi-Soleil seront financées. Les émissions de rente ne cesseront pas, assorties régulièrement de défauts partiels ou de « reports » (rééchelonnements). Les listes officielles des créanciers prioritaires (hors arrangements individuels proportionnels à l'influence à la cour) étant établies par ordre alphabétique des prénoms, on voit fleurir dans les registres de naissance les fils de famille créanciers prénommés Aaron ou Abel... Autre technique courante, l'érosion monétaire, consistant à dévaluer la livre tournois en modifiant le prix du métal précieux servant à la frapper.

### « Privatisation »

Mais la grande « trouvaille » est la généralisation de la vente des offices : il en a plus de 47 000 en 1685. Officiers de justice, de finance ou de l'armée sont titulaires de charges vénales, certes – faiblement – gagées par le Trésor royal, mais dont les frais et revenus sont gérés par leurs titulaires. Par exemple, un capitaine de compagnie reçoit 20 livres pour la levée de chaque soldat, charge à lui de le recruter, de l'équiper (80 livres, entre l'uniforme et les armes) et de le payer. L'entretien d'une compagnie coûte à son capitaine 500 livres par an dans l'infanterie, trois fois plus dans la cavalerie. Les officiers, véritables « entrepreneurs de guerre », complètent leurs appointements par l'emprunt (la vénalité de la charge sert de garantie), la mutualisation des coûts entre officiers, le fruit du butin (quand il y en a) et... l'honneur de servir le roi de France : le marché secondaire

des reventes d'offices reste très actif durant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, assurant la pérennité du système qui, estime Hervé Drévilion, couvre 20 % des dépenses militaires du royaume.

Même si le parallèle est osé, cette « privatisation » de l'outil militaire se retrouve au XXI<sup>e</sup> siècle avec la concession au secteur privé de services comme la formation, la restauration, le nettoyage et l'hébergement, la gestion des parcs de matériels, mais aussi, dans les armées anglo-saxonnes, d'activités proches des opérations militaires, avec la privatisation de la flotte des avions de ravitaillement en vol britannique, voire d'unités combattantes elles-mêmes, avec la présence massive de personnels de sociétés de sécurité sur le sol irakien après l'invasion de ce pays.

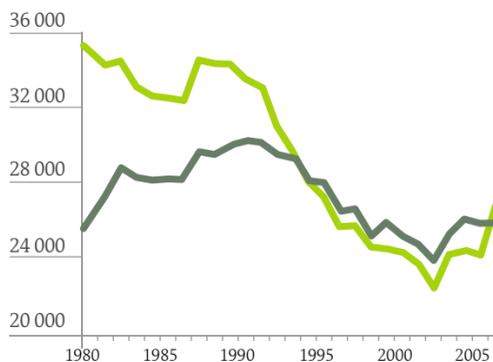
Sous Louis XIV déjà, l'exercice connaît des limites. Chaque période de paix engendre la faillite de nombreux officiers, licenciés par le monarque alors qu'ils n'ont pas apuré leurs comptes. Pour renouveler les candidats à « l'honneur » de servir le roi, celui-ci doit concéder de plus en plus de privilèges fiscaux aux grands officiers civils, aux Etats provinciaux qui lèvent des troupes, aux rentiers qui les financent, ce qui accroît d'autant le déficit. La critique du coût de la guerre pour l'économie sera l'acte de naissance, à travers les écrits de Vauban (1633-1707) et de Boisguilbert (1646-1714), inspirateur d'Adam Smith, d'une pensée économique prônant la liberté du commerce et de l'activité... pour mieux financer le budget de la monarchie dont le poids, devenu étouffant, finira par la tuer. Si la dépense militaire est la condition de la souveraineté de l'Etat, c'est aussi elle qui peut provoquer sa perte. ■

A. R.

## Des moyens financiers orientés à la baisse

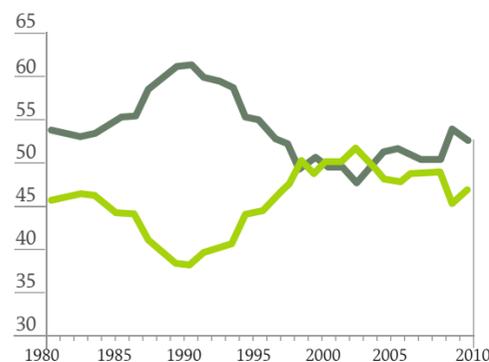
### Evolution du budget de défense

— Budget défense, en % du budget de l'Etat (échelle de droite)  
— Budget défense, en milliards d'euros constants, 2000



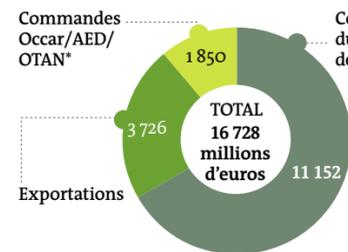
### Evaluation des dépenses d'équipement et de fonctionnement, en % du budget de la défense

— Equipement  
— Fonctionnement

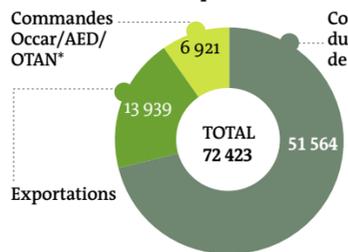


### Activité économique de défense (industrie et services)

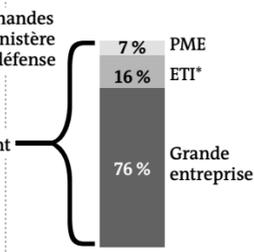
En chiffre d'affaires, en millions d'euros



En nombre d'emplois directs



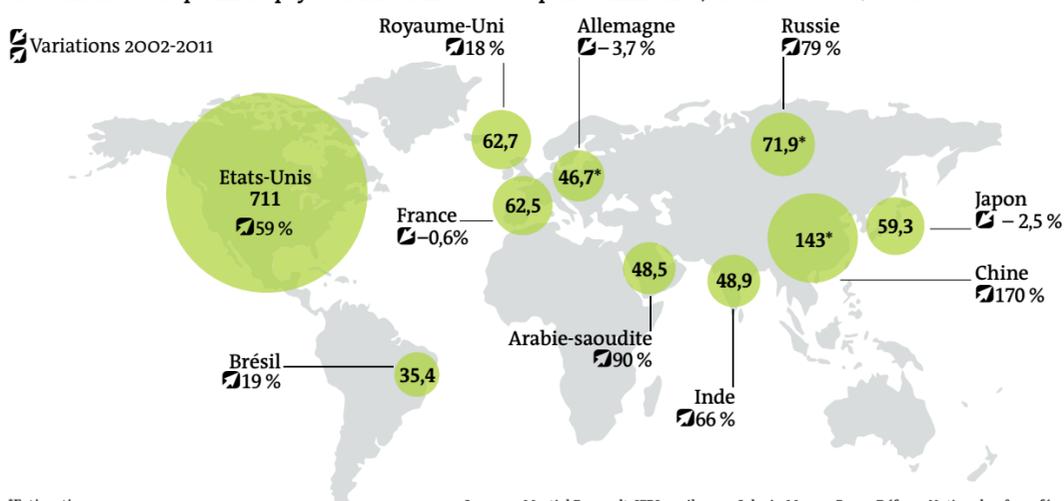
Répartition des emplois marchands directs



\* Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (programmes multinationaux), Agence européenne de défense, Organisation du traité de l'Atlantique Nord

### Classement des 10 premiers pays selon leur niveau de dépenses militaires, en milliards d'euros, en 2011

Variations 2002-2011



\*Estimations

Sources : Martial Foucault, IFRI, avril 2012 ; Sylvain Moura, *Revue Défense Nationale*, n° 757, février 2013