

Finances publiques : les dividendes de la paix ?

Jean-Marc Daniel

Département des diagnostics de l'OFCE

Le sommet soviéto-américain de Reykjavik en 1985 a amorcé un processus qui a conduit à la disparition de la Guerre froide. Les autorités françaises, comme celles de la plupart des pays occidentaux, en ont profité pour réduire le budget militaire à un moment où les finances publiques connaissent des déficits significatifs. La redéfinition du rôle de l'armée, accélérée et justifiée par la nouvelle donne diplomatique issue de la disparition de l'URSS et de celle du communisme en Europe, s'est faite dès le début des années quatre-vingt dix. Elle a rapidement suscité des réserves et des réticences de la part de tout un secteur de l'opinion dans un pays qui a toujours entretenu une armée nombreuse et a développé un secteur militaro-industriel important au point qu'en 1988, dépende de la défense l'activité de 892 000 personnes, soit 3,6 % de la population active.

Le but de l'article qui suit est de montrer comment s'est effectué le repli des crédits militaires en le replaçant dans son contexte historique, d'essayer d'évaluer quelles ont été ses conséquences économiques et financières et de voir ce que sera le budget militaire des années qui viennent, années qui seront celles du retrait d'Allemagne, d'une nouvelle pensée stratégique moins axée sur l'arme nucléaire et de la recherche d'une meilleure intégration européenne dans une Union de l'Europe occidentale (UEO) réactivée.

Confrontés à des déficits budgétaires importants, les pouvoirs publics ont cherché, à la fin des années quatre-vingt, à identifier les dépenses de l'Etat qui pourraient donner lieu à économie. C'est ainsi que la disparition du communisme intervenue entre 1989 et 1991 — et avec lui celle d'une menace précise et très réelle — a conduit à une diminution des dépenses militaires. Le gouvernement actuel semble déterminé à poursuivre la politique engagée dans ce sens par MM. Chevènement et Joxe, et à procéder à cette occasion à une restructuration en profondeur du dispositif militaire français, restructuration qu'une prochaine loi de programmation militaire devrait entériner. Toutefois, des oppositions vigoureuses à cette politique se sont récemment manifestées ; s'appuyant en particulier sur le niveau historiquement bas atteint par les dépenses militaires hors pensions qui est désormais de 15 % du budget de l'Etat et de 3,13 % du Pib marchand (si l'on tient

compte des dernières annulations budgétaires), ces oppositions développent des arguments non seulement politiques et stratégiques mais encore économiques. Le présent document tente de faire un bilan du rôle de l'armée dans l'économie française et de voir quelles pourraient être les conséquences d'une forte réduction du dispositif militaire. Pour cela, nous ferons un rapide rappel historique en nous arrêtant à la situation du budget militaire en 1988, dernière année de la Guerre froide. Puis nous examinerons les évolutions récentes et chercherons à en dégager des perspectives pour les années immédiates.

« Ennemis héréditaires » et « péril rouge »... (ou *Si vis pacem, para bellum*)

Sur longue période, l'effort militaire français est caractérisé par trois éléments essentiels :

- les dépenses sont élevées, parmi les plus importantes du monde ;
- le maintien du principe de la conscription fait de l'armée française une armée nombreuse, mais plutôt moins bien équipée que celles de pays équivalents ;
- la défense nationale utilise en priorité du matériel français, ce qui a conduit à la mise sur pied d'une industrie d'armement puissante.

Un budget élevé

Dernier budget avant la chute du mur de Berlin, le budget militaire de 1988 s'élève, hors pensions de retraite⁽¹⁾, à 174,3 milliards de francs, soit 3,62 % du Pib marchand, soit 3 % du Pib total. Ce montant, ainsi que l'ensemble des données budgétaires qui sont analysées dans cet article, correspond au budget du ministère de la Défense tel qu'il est défini pour la préparation des lois de finances. S'il comprend le budget de la gendarmerie, il ignore certaines sommes inscrites au budget d'autres ministères représentant néanmoins des activités par nature militaires : ainsi, chaque année, il faut rajouter environ 1 400 millions de francs qui correspondent aux versements pour le fonctionnement de l'administration de l'OTAN, inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères à hauteur de 120 millions de francs, aux crédits de formation pour les militaires étrangers en France, principalement africains, inscrits aux budgets des ministères des Affaires étrangères et de

(1) Le budget militaire en France est en général évalué hors pensions de retraite et comparé au Pibm. Dans la suite du texte, le budget militaire qui est donc présenté est hors pensions de retraite, sauf spécification explicite. Dans la dernière partie où sont faites des comparaisons internationales, le budget réincorpore les pensions et est rapporté au Pib total, suivant les conventions en vigueur à l'OTAN.

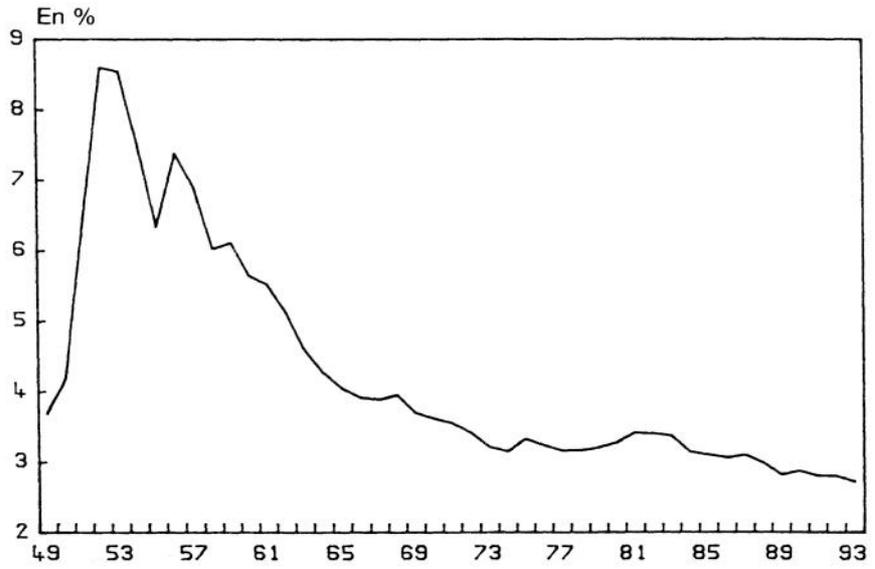
la coopération pour 1 200 millions de francs, et aux crédits du Service militaire adapté (SMA), réservé aux habitants des Dom-Tom dont le montant figure au budget du ministère des Dom-Tom à hauteur de 60 millions de francs. Il ignore également les sommes rattachées par voie de « fonds de concours » qui proviennent de vente d'actifs immobiliers (la vente de la caserne Dupleix à Paris a rapporté 860 millions de francs qui ont été reversés à la Défense en 1989), les versements qui sont effectuées à partir de 1992 par les sociétés d'autoroute à titre de rémunération des services que rend la gendarmerie sur le réseau qu'elles gèrent (autour de 100 millions de francs), ceux des autorités allemandes à un compte spécial du Trésor mis en place après les accords quadripartites sur Berlin de 1971 pour assurer l'entretien du Gouvernement militaire de Berlin (autour de 40 millions de deutschemarks).

Sur la période 1980/1988, le budget militaire français aura été par son montant et sur la base des taux de change en vigueur, le quatrième du monde, derrière ceux des Etats-Unis, de l'URSS, et de l'Arabie saoudite, à égalité avec ceux du Royaume-Uni et de l'Iran. Il reste néanmoins très loin de celui des deux « superpuissances » (USA et URSS) qui représentent à elles deux, depuis 1945, 65 % des dépenses militaires du monde, la part de la France étant évaluée sur cette période à 3 %.

La France entretient de longue date une armée qu'elle veut puissante, son effort financier s'intensifiant dans les périodes de tension internationale. En 1890, le budget militaire (hors pensions mais y compris réparation des dommages de guerre) absorbe 3,7 % de la richesse nationale. Sa part est de 4 % en 1900, 3,7 % en 1910. Elle monte jusqu'à 9 % en 1920⁽²⁾. Elle baisse ensuite régulièrement jusqu'à 3,2 % en 1930, avant de remonter à 8,5 % en 1938. Dans l'immédiat après la deuxième guerre mondiale l'effort militaire ne se relâche pas. La menace soviétique en Europe et la guerre d'Indochine font de l'année 1953 une des années où le poids des dépenses militaires dans le Pib total est le plus élevé depuis la chute de Napoléon I^{er} (8,7 %) hors la période particulière de la Première Guerre mondiale (une partie de cet effort militaire est prise en charge par l'aide américaine dont le montant global s'élève à 64 % du budget d'équipement des armées). Après la mort de Staline, ce poids se met à décliner, lentement d'abord, plus rapidement après la guerre d'Algérie pour atteindre des niveaux légèrement inférieurs à 3 % du Pib total et de l'ordre de 3,6 % du Pibm à la fin des années quatre-vingt. En particulier, il faut noter que l'édification de l'arsenal nucléaire s'est en partie substituée et non pas purement et simplement surajoutée à celle d'une armée conventionnelle lourde, la doctrine de la dissuasion « tous azimuts » impliquant l'inutilité relative de cette dernière.

(2) L'effort militaire pendant la Première Guerre mondiale est difficile à évaluer compte tenu des perturbations qu'a connues le pays. Les évaluations varient entre 15 % et 25 % du Pib sans que ce chiffre ne représente la totalité des conséquences du conflit sur l'économie et les finances publiques.

1. Part du budget militaire dans le PIB (hors pensions)



Sources : INSEE, ministère de la Défense. Calculs : OFCE.

En niveau absolu, les dépenses militaires se sont considérablement accrues au fil des ans ; en cent ans, entre 1890 et 1988, le budget militaire a été multiplié en francs constants par 13, du fait de l'amélioration générale du niveau de vie dont ont bénéficié les militaires au même titre que le reste de la population et de l'augmentation du coût des matériels qui sont devenus par ailleurs de plus en plus meurtriers. C'est dans la période récente, essentiellement celle de la Guerre froide, que s'est fait l'accroissement le plus significatif : en francs constants, le budget de 1953 est deux fois plus élevé que celui de 1947 qui était pourtant déjà équivalent à celui de 1938.

1. Evolution sur longue période du budget militaire (en francs constants)
Base 100 = 1890

1872	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1938	1947	1950	1953	1960	1970	1980	1988
49	80	100	125	133	308	185	409	415	343	804	744	934	1 200	1 300

Sources : INSEE, Ministère de la défense, calculs OFCE.

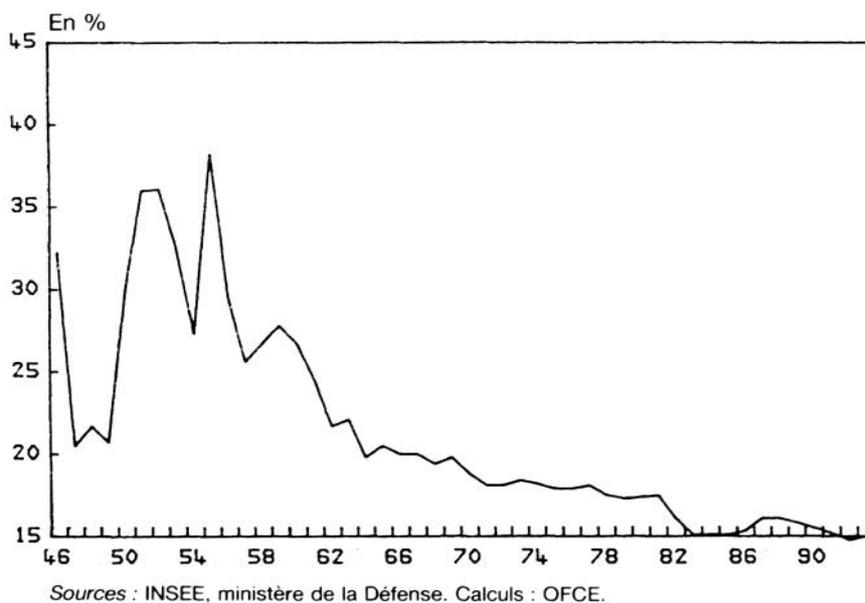
Dans le budget de l'Etat, le budget militaire a été pendant longtemps le plus important. Sa part décroît tendanciellement depuis deux siècles à cause de la diversification des interventions de l'Etat et plus récemment du recul de l'effort militaire dans la richesse nationale. Seules les périodes voisines des deux guerres mondiales où la défense absorbe la moitié du budget, et accessoirement le début des années 1950, sont marquées par une inflexion de cette tendance. Cette part est passée de 26 % en 1822 à 23,3 % en 1872, et 18,1 % en 1972. Malgré sa réactivation dans les années quatre-vingt, la Guerre froide se termine en 1988 avec un budget militaire qui mobilise 16,1 % des dépenses de

l'Etat et qui est, pour une année encore, le premier budget devant celui de l'Education nationale.

A partir de la fin de la guerre d'Algérie, ce budget s'est partagé à peu près à parts égales entre le fonctionnement et l'équipement, même si la part du premier décline régulièrement depuis 1977.



2a. Part du budget militaire (hors pensions) dans le budget de l'Etat



2b. Part du budget militaire (hors pensions) dans le budget de l'Etat

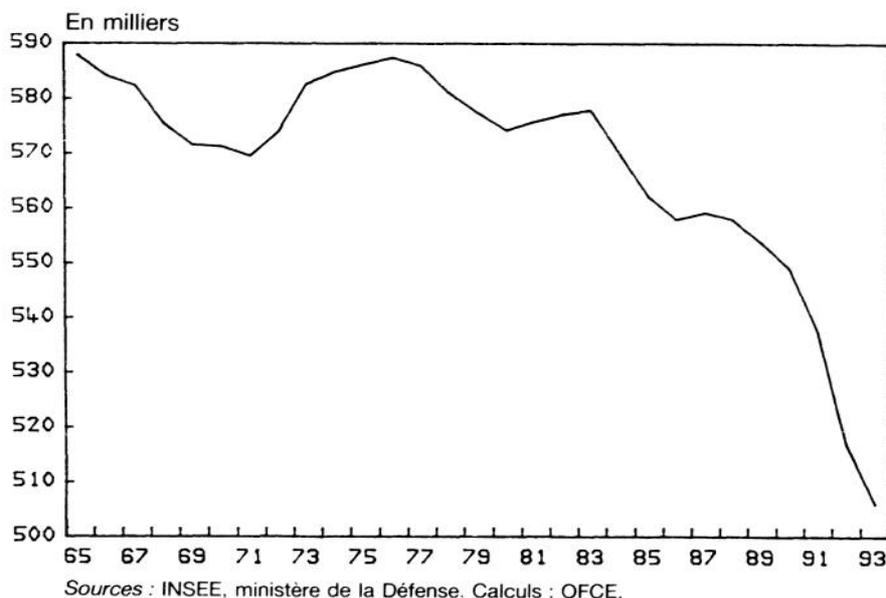
Des soldats nombreux

Le montant des dépenses de fonctionnement est directement lié au choix de la conscription. Ce choix est fréquent dans les pays développés puisqu'au sein de l'OTAN, la plupart des armées sont, à l'instar

de l'armée française, des armées de conscription. Font toutefois exception notable à cette règle les armées britannique et américaine.

En 1988, le contingent représente 253 500 personnes sur un effectif total de 557 900 militaires et un personnel de la Défense nationale de 697 000. Depuis la fin de la guerre d'Algérie, les effectifs militaires ont sans cesse baissé. En 1962, la défense nationale occupe 1 148 000 hommes, soit 5,8 % de la population active ; 441 400 servent en Algérie et 42 000 outre-mer. La démobilisation qui suit les accords d'Evian est rapide puisque le dispositif est ramené à 727 000 hommes en 1965 dont 18 500 en Algérie et 37 000 outre-mer. Par la suite, les effectifs décroissent lentement jusqu'en 1988. Cette évolution est caractérisée par une assez grande stabilité du nombre d'appelés (autour de 250 000) et des effectifs civils de la défense, et une baisse régulière du nombre d'engagés. La structure par arme montre une tendance à la baisse de la part de l'armée de Terre qui représente 57,5 % des troupes en 1965, 56 % en 1975, 54,5 % en 1980 et 53 % en 1988, et une assez forte croissance du nombre de gendarmes dont la part dans les forces militaires passe de 10,5 % en 1965 à 15,7 % en 1988. Cette croissance se fait malgré la baisse du nombre d'habitants dans les zones rurales, qui sont leur lieu d'action privilégié, mais correspond à une tendance générale d'augmentation des forces de sécurité en France puisqu'entre 1978 et 1988 la population totale a augmenté de 4,5 %, les effectifs de la gendarmerie de métier de 7,8 % et ceux de la police nationale de 11,5 %. En 1988, la défense nationale est un des principaux employeurs du pays, occupant, hors industrie privée de l'armement, 2,9 % de la population active. Depuis la loi Gouvion-Saint-Cyr qui réorganisa l'armée en 1818 après les Guerres napoléoniennes et lui donna pour l'essentiel son organisation actuelle, c'est sous le Second Empire que l'armée a occupé sur longue période le plus de monde (3,8 % de la population active et 2,4 % de la population totale en moyenne annuelle entre 1852 et 1869). Hormis les phases de guerre importante (1870, 1914-1918, 1939-1940, 1958-1962), la part de la population active dépendant de la Défense nationale a oscillé entre 3,6 % en 1956 et en

3. Evolution du nombre de militaires



2. Effectifs de la défense nationale

En milliers

	1962	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1990	1993 Prévisions	1993/1962 (en %)
Contingent (y compris gendarmerie)	621	298	263	275	262	250	253	250	212	- 66
Militaires engagés	321	229	246	241	239	235	228	221	214	- 34
Gendarmerie	67	61	62	70	73	77	77	78	80	+ 19
Total militaires	1009	588	571	586	574	562	558	549	506	- 50
Civils	139	139	133	130	146	144	138	136	120	- 14
Total défense nationale	1148	727	704	716	720	706	696	685	626*	- 45
Part dans la population active (en %) (y compris appelés)	5,8	3,6	3,3	3,2	3,1	2,9	2,9	2,8	2,4	
Part dans la population totale (en %) (y compris appelés)	2,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,25	1,2	1,2	
Part des salariés de la défense nationale dans l'emploi salarié total (en %)	3,9	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,1	

* L'effectif est homogène à celui de 1988-1990. Compte-tenu du changement de statut de 12 000 ouvriers des arsenaux, l'effectif inscrit au budget de la défense est de 614 000.

Sources : INSEE, lois de finances ; calculs OFCE.

1965 et 2,4 % en 1930. Hors gendarmerie ⁽³⁾ et personnels civils, l'armée stricto sensu représente en 1988 0,85 % de la population totale, contre 0,89 % aux USA, 0,79 % en Allemagne, 0,58 % en Grande-Bretagne mais 2 % en URSS.

Masse importante d'emplois, la défense nationale a été utilisée par les gouvernements dans leur politique d'aménagement du territoire et certaines régions sont largement dépendantes d'elle pour leur développement économique. Dans les régions industrielles (Nord - Pas-de-Calais, Franche-Comté, Rhône-Alpes) ou à fort développement de l'emploi tertiaire (Ile-de-France), les salariés du ministère de la défense constituent une faible part de l'emploi salarié total ; en revanche, dans les régions de tradition plus rurale et moins développées, l'emploi militaire est un élément déterminant de l'emploi salarié : en 1988, il en représente 5,8 % en Bretagne, 5 % en Corse, 4,6 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur ; il en représente 3,1 % en Lorraine, vieille région industrielle, mais lieu d'implantation privilégié de nombreux régiments. Près d'un tiers des fonctionnaires installés en Bretagne travaillent pour la défense nationale.

Le principe de la conscription a permis à la France d'avoir une armée nombreuse à moindre coût. En 1988, le coût moyen d'entretien d'un militaire français, hors équipement lourd, s'élève à 150 000 francs si on inclut la gendarmerie, 145 000 francs si on l'exclut ; celui de son homologue britannique — qui est un professionnel — sur la base du taux de change de l'époque, est de 245 000 francs, celui du soldat américain — professionnel lui aussi — est de 300 000 francs. Au sortir de la guerre d'Algérie, en 1965, ce coût est de 18 000 francs, soit l'équivalent de 96 000 francs 1988. La croissance de ce coût moyen se fait entre 1965 et 1977, année où il atteint déjà en francs 1988 150 000 francs. Ce coût moyen intégrant des coûts fixes, si l'on veut connaître l'économie née d'une suppression ou le surcoût né d'une création d'emploi par la Défense, il faut prendre en compte le coût marginal qui n'est que de 47 000 francs.

Ces coûts varient bien évidemment en fonction du grade et du statut des soldats. Le coût moyen d'un appelé est de 23 000 francs en 1988 et son coût marginal de 10 000 francs, alors que le coût moyen d'un homme de base engagé s'élève à 90 000 francs et son coût marginal à 70 000 francs. En Grande-Bretagne, le coût moyen du simple soldat est légèrement supérieur à celui de l'engagé français. Les difficultés de recrutement ont en effet conduit les autorités militaires à relever les salaires dans la décennie quatre-vingt si bien qu'en 1988, le soldat de base britannique coûte en moyenne 105 000 francs.

La conscription n'a pas que des conséquences financières directes sur l'armée. Elle en structure fortement l'organisation et la hiérarchie : les soldats de base sont des appelés tandis que les cadres sont des

(3) La gendarmerie représente en France une institution très particulière dont l'équivalent n'existe pas dans tous les pays du monde, notamment dans ceux de tradition anglo-saxonne. De statut militaire, elle a d'importantes responsabilités dans ce que l'on appelle la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) qu'elle exerce parallèlement à des missions proches de celles de la police.

**3. Répartition géographique des emplois du Ministère de la défense
(hors DOM-TOM et forces françaises en Allemagne)**

	Part dans l'emploi salarié total	Part dans les emplois de l'Etat (y compris PTT)
Ile-de-France	1,6	11,0
Champagne-Ardennes	2,8	18,5
Picardie	1,3	10,0
Haute Normandie	0,7	6,1
Centre	1,8	12,8
Basse Normandie	2,7	18,1
Bourgogne	1,6	10,9
Nord Pas-de-Calais	0,7	5,4
Lorraine	3,1	19,1
Alsace	2,5	16,8
Franche-Comté	1,8	11,8
Pays de Loire	1,3	11,3
Bretagne	5,8	32,6
Poitou-Charentes	3,5	22,2
Aquitaine	3,1	18,9
Midi-Pyrénées	3,0	17,0
Limousin	2,1	12,0
Rhône-Alpes	1,4	10,7
Auvergne	2,6	14,8
Languedoc-Roussillon	2,5	12,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,6	25,9
Corse	5,0	20,0
France Métropolitaine	2,3	14,5

Sources : INSEE, Ministère de la défense, calculs OFCE.

militaires de carrière. 94 % des appelés sont des hommes du rang (soldat de base, caporal ou caporal-chef), 4 % des sous-officiers, 2 % des officiers ; parmi les engagés, les proportions sont respectivement de 20 %, 66 % et 14 %. Lors du vote de la loi de 1905 qui supprima le système du tirage au sort et institua le service militaire obligatoire pour tous, il avait été envisagé de construire deux armées parallèles avec deux hiérarchies distinctes : une armée de métier pour les interventions extérieures et une armée de conscription dévolue à la défense du territoire national ; la peur des « prétoriens » a conduit à écarter ce schéma si bien que les deux populations militaires sont totalement imbriquées l'une dans l'autre. L'imbrication est particulièrement forte dans l'armée de Terre où les appelés représentent en 1988, 70 % de l'effectif total et où le nombre de soldats de base engagés se limite à 15 000 (comme ce sont ces derniers qui représentent la capacité d'intervention externe réelle de la France, celle-ci s'en trouve clairement réduite).

Pour autant, ces deux populations ne sont pas de même nature. En particulier, les appelés ont un *turn over* très élevé, ce qui permet une évolution très rapide de leur nombre, alors que les militaires engagés obéissent à des logiques de carrière qui sont par essence beaucoup plus inertes et excèdent la durée du service national. Ainsi, les périodes de guerre sont en général suivies par une réduction drastique du nombre de soldats qui met un certain temps à se répercuter sur celui des officiers. Le taux d'encadrement augmente alors brutalement avant de diminuer au fur et à mesure que l'armée limite ses recrutements. Cette situation est surtout perceptible dans l'armée de Terre. Dans les autres armes, la sophistication croissante des armements conduit en tout état de causes à une augmentation structurelle de ce taux. En 1965, à la fin du processus de démobilisation de la guerre d'Algérie, les officiers représentent 8,5 % de l'armée de Terre alors que trois ans auparavant ils n'en représentaient que 5,1 %. Les autorités militaires s'adaptent à cette situation en diminuant assez fortement le nombre de places aux concours d'entrée dans les écoles militaires (le nombre de places à Saint-Cyr passe de 360 en 1960 à 195 en 1975 et 145 en 1988) et donc le nombre total d'officiers ; leur part dans les effectifs se réduit progressivement à 6,5 % en 1970, 6,1 % en 1975, 6 % en 1980 et 1988.

Mais cette réduction ne se fait pas de manière homothétique, les autorités militaires cherchant à conserver le plus longtemps possible les emplois de haut niveau. En 1860, il y avait dans l'armée de Terre 1 général pour 2 000 soldats. En 1965, soit un siècle plus tard, ce taux est de 1 général pour 1 680 soldats. En 1980, il descend à 1 général pour 1 540 soldats avant d'atteindre 1 pour 1 480 en 1988, alors qu'entre 1965 et 1988, le nombre de soldats par officier a augmenté. La conséquence la plus immédiate est qu'il y a 1 général pour 143 officiers en 1965 et 1 pour 90 en 1988. Pour justifier la baisse apparente de productivité des hauts cadres de l'armée que mesure la hausse du taux d'encadrement supérieur, les responsables militaires arguent de la nécessité de rapprocher leurs carrières de celles des administrations civiles : en 1988, il y a au ministère de la Défense 1 emploi hors-échelle pour 23 emplois de catégorie A, alors que cette proportion est de 1

pour 10 au ministère de l'Intérieur et 1 pour 4,5 à la Justice ; seul, le ministère des Finances est plus mal loti avec un taux de 1 pour 26 ; malgré les évolutions récentes de la pyramide des âges du corps des officiers, le nombre de généraux de l'armée de Terre est égal en 1988 à 92 % du nombre d'élèves de Saint-Cyr vingt ans plus tôt alors que le nombre de directeurs d'administration centrale est égal à 136 % du nombre d'énarques de la promotion de 1968.

La « bombe » et/ou les chars...

La conscription, en garantissant des soldats à moindre coût, a permis à l'armée de consacrer une partie importante de son budget à son équipement. A partir de 1977, le maintien en francs constants du coût moyen du soldat a continuellement accru la part de l'équipement dans le budget hors pensions de retraite : elle est passée de 43 % en 1977 à 52 % en 1988. Dans les armées de métier, la part des dépenses d'équipement est plus faible puisqu'elle est en 1988 de 42 % aux Etats-Unis, et de 41 % en Grande-Bretagne. En part de Pib marchand, l'équipement militaire représente en 1988 1,63 %. Malgré cet effort, l'armée française reste peu équipée en armes conventionnelles.

En 1988, l'armée française dispose au total de 1 300 chars : si la Grande-Bretagne, puissance nucléaire comme la France n'en a que 900, la Grèce en aligne 1 740, les forces américaines d'Europe 1 800, l'Allemagne (qui à l'époque se limite à l'Allemagne de l'Ouest) 4 000, la Syrie 4 100... Pour ce qui est des canons de calibre supérieur à 100 mm, la France en détient 780, les forces américaines d'Europe 1 100, la RFA 2 220. Compte tenu des effectifs, les armées allemandes, anglaises et les forces américaines d'Europe disposent par soldat de deux fois plus de véhicules blindés que l'armée française. Avec 800 avions de combat dont seulement 450 avions de chasse, la France rivalise à peine avec les 920 avions britanniques ou les 900 ouest-allemands.

Ce relatif sous-équipement de l'armée classique trouve son origine dans la doctrine militaire adoptée au début des années soixante qui a fait du nucléaire l'élément essentiel de la stratégie de défense du pays. Devenu déterminant, le nucléaire a rendu moins utile l'équipement conventionnel comme les chars et a mobilisé des crédits importants qui le furent de facto aux dépens des autres types d'armement : en 1988, il absorbe un tiers des crédits d'équipement (sur des crédits de 106 milliards de francs, il bénéficie de 30,3 milliards de francs, dont 11 milliards de francs pour la force océanique stratégique). Entre 1970 et 1988, la France a consacré en moyenne chaque année 0,6 % de son Pib à la constitution de la force de frappe, si bien que sur cette période son effort conventionnel a été dans l'absolu inférieur à celui de l'Allemagne et de certains pays du Tiers Monde.

Le souci de préserver l'indépendance nationale a conduit de longue date à la création d'une industrie d'armement puissante, souvent régie d'Etat ou propriété de l'Etat. Cette industrie aura couvert en moyenne au cours des années quatre-vingt, 95 % des besoins de l'armée française. Néanmoins, la sophistication croissante de certains types de

4. Crédits de la dissuasion nucléaire

Milliards de francs

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Crédits	19,3	21,7	23,4	25,3	27,8	30,5	31,5	32,1	31,1	29,7	26,5
Part dans le budget de la défense hors pensions (%)	14,3	15,8	17,1	16,3	16,8	17,9	18,2	17,3	16,5	15,2	13,8
Part dans le PIB (%)	0,48	0,5	0,5	0,5	0,52	0,53	0,52	0,49	0,46	0,42	0,37

Sources : Ministère de la défense, calculs OFCE.

matériel pousse les autorités militaires à se tourner de plus en plus vers des fournisseurs étrangers, notamment américains, si bien que ce taux tend à décroître. Certains spécialistes envisagent même qu'il puisse dans les dix ans qui viennent descendre jusqu'à 80 %.

En 1988, l'industrie de l'armement en France occupe directement 290 000 personnes, soit près de 6 % de l'emploi industriel total. Cette population est assez concentrée géographiquement puisque 110 000 emplois se trouvent en Ile-de-France. A cet effectif, s'ajoutent 100 000 emplois induits en amont chez les fournisseurs. Elle réalise un chiffre d'affaires de 135 milliards de francs, dont 60 % sont le fait de six entreprises nationalisées ou récemment privatisées (Thomson, l'Aérospatiale, la Direction des constructions navales du ministère de la défense, et le Giat, tous propriétés de l'Etat, ont un chiffre d'affaires cumulé en 1988 de 67 milliards de francs, soit la moitié de celui du secteur ; les deux autres sociétés les plus importantes sont Matra et Dassault).

L'étroitesse du marché national accentuée par le recours de plus en plus fréquent à des entreprises étrangères a poussé cette industrie à se tourner vers les marchés extérieurs qui assurent désormais un tiers de ses recettes. Au cours des années quatre-vingt, la France s'est affirmée comme l'un des principaux marchands d'armes de la planète. Entre 1980 et 1988, ses ventes d'armes à l'étranger se sont montées à 4 milliards de dollars en moyenne annuelle, soit 12 % des marchés mondiaux à l'export (l'URSS et les USA réalisant chacun environ 10,5 milliards de dollars par an). Par ouvrier, les ventes à l'étranger de l'armement français sont dans les années quatre-vingt de 14 dollars par an, celles de son homologue américain de 5 dollars, ce qui rend l'emploi dans ce secteur très dépendant de la conjoncture militaire mondiale. Cette dépendance est d'autant plus forte que 54 % de ces exportations sont alors destinées au Proche ou au Moyen-Orient, plus précisément 33 % à l'Arabie Saoudite et à l'Irak. Néanmoins, le secteur de l'armement reste marginal dans le commerce extérieur français. Bien que sa part ait doublé entre 1970 et 1980, en 1984-1985, années où le montant des ventes a été le plus élevé, il a représenté 4 % du total des exportations, et 4,7 % des exportations industrielles ; le chiffre d'affaires

fares à l'exportation du secteur textile est supérieur à celui des ventes d'armes à l'étranger...

Lorsque la Guerre froide s'achève, la France aligne 470 000 soldats, un des plus gros budgets militaires de la planète, la troisième industrie d'armement du monde. Mais elle s'interroge sur l'efficacité de son armée de conscription, sur la crédibilité de son arme atomique qui ne lui permet pas de faire entendre sa voix dans les tractations soviéto-américaines qui suivent le sommet de Reykjavik de 1985 et sur l'avenir de ses ventes d'armes sur un marché mondial qui se contracte sensiblement à partir de 1984.

Les « dividendes de la paix »...

Les lois de programmation militaire adoptées dans les années quatre-vingt sont toutes revues au gré des changements de majorité, preuve du flottement des idées sur le sujet malgré le consensus affirmé sur la nécessité d'une défense forte. La révision la plus radicale intervient en 1990 avec l'annonce du plan « Armées 2000 » par J.-P. Chevènement qui se propose de refondre complètement le dispositif militaire à la lumière de la fin de la Guerre froide et du retrait à terme inévitable de l'armée française d'Allemagne.

Le plan « Armées 2000 » et ses successeurs

Il porte principalement sur l'armée de Terre et prévoit la réduction de ses effectifs de 296 000 en 1988 à 250 000 hommes en 1994. Il s'accompagne d'une redéfinition des implantations de l'armée visant à regrouper les soldats et à rationaliser la gestion : en 1988, l'armée de Terre compte 6 régions militaires, 22 divisions territoriales et 185 régiments ; cette organisation administrative se traduit par l'existence de 370 garnisons (dont 40 en Allemagne qui rassemblent 65 000 hommes). Le projet prévoit de supprimer 35 régiments, de réduire à 4 le nombre de régions militaires et à 9 celui des divisions territoriales. Cela conduit à la réduction du nombre de garnisons à 200, soit la disparition de toute implantation militaire dans quarante cinq communes réparties sur vingt et un départements. La réflexion se poursuit sous P. Joxe qui fixe un objectif de réduction du budget hors pensions à un niveau de 3,1 % du Pibm à l'horizon 1998, correspondant à un effectif pour l'armée de Terre de 220 000 hommes, la réduction de 450 à 400 du nombre d'avions de chasse, la suppression de 6 sous-marins et la fermeture des ports de guerre de Cherbourg et de Lorient.

En 1993, l'objectif financier est pratiquement atteint : le budget de la défense se monte avant les annulations à 198 milliards de francs. Son maintien en francs constants au niveau de 1988 l'aurait fixé à 201 milliards ; après les 6 milliards d'annulations de crédits effectuées dans le cadre du collectif du printemps 1993, il représente 3,13 % du Pibm et

2,7 % du Pib total. Entre 1988 et 1993, la réduction est de 0,5 point de Pibm, soit une économie de 31 milliards pour la gestion 1993. Cette économie est le fruit de réductions annuelles qui se sont cumulées : en loi de finances 1989, 4 milliards de francs sont engrangés, 2 en 1990, 4,5 en 1991, 6,5 en 1992, 8 en 1993, auxquels viendront s'ajouter 6 milliards de francs au titre du collectif de mai 1993⁽⁴⁾. Les « dividendes de la paix », c'est-à-dire le gain financier qu'a retiré l'Etat de la réduction de son effort militaire sont de 69 milliards de francs pour l'ensemble des années allant de 1989 à 1993 et de 31 milliards de francs pour la seule année 1993.

5. Evolution du budget militaire

Milliards de francs

LFI* (avant annulation budgétaire)	1988	1993	Evolution moyenne annuelle (en %)
Salaires (hors pensions)	57,8	69,7	3,8
Fonctionnement courant et entretien	25,5	25,3	- 0,2
Total fonctionnement	83,3	95,0	2,6
Equipement nucléaire	30,5	26,4	- 2,8
Equipement conventionnel	60,5	76,6	4,8
Total équipement	91,0	103,0	2,5
Total budget militaire	174,3	198,0	2,5
Pensions	38,7	47,7	4,3
Total général	213,0	245,7	2,9
Poids dans le PIB y compris pensions	3,7 %	3,5 %	
Hors pensions	3,0 %	2,8 %	

* Loi de finance initiale

Sources : Ministère de la défense, lois de finances initiales ; calculs OFCE.

En terme de personnel, l'objectif est en voie de réalisation avec une armée de Terre dont l'effectif a été ramené à 241 000 hommes, soit une diminution de 55 000 hommes en cinq ans ; le rythme annuel de réduction des effectifs qui était de 1,1 % entre 1965 et 1988 atteint 4 % entre 1988 et 1993. Pour l'ensemble de la Défense, la baisse des effectifs sur cette période est de 71 000 hommes, soit un recul moyen de 2,1 % par

(4) Comme le budget est en déficit pendant toute cette période, certains analystes ajoutent celles qui sont faites sur les intérêts de la dette qu'il aurait fallu créer pour assurer une évolution des dépenses militaires identique à celle de la richesse nationale et qui se montent au total à 6 milliards de francs et à 2,5 milliards de francs en gestion 1993.

an. La réduction des effectifs a été d'une telle ampleur qu'on peut l'assimiler à une démobilisation, avec en particulier ses conséquences habituelles sur la structure hiérarchique. Ainsi, le taux d'encadrement supérieur s'est considérablement accru puisqu'il y a désormais dans l'armée de Terre 1 général pour 1 240 hommes ; le taux d'encadrement global a également augmenté, la part des officiers dans l'armée de Terre remontant de 6 % en 1988 à 7,3 % en 1993. Malgré la diminution rapide du nombre total d'emplois, la part des charges de personnels n'a cessé de croître dans le budget des armées, passant de 33 % en 1988 à 35 % en 1993 avant le collectif et 37 % après. Cette tendance est encore amplifiée si l'on examine le budget y compris pensions de retraite puisque celles-ci ont augmenté de 4,3 % par an depuis 1988, alors que le budget militaire *stricto sensu* n'a cru que de 2,5 % en moyenne annuelle. En 1989, l'effectif des militaires retraités est devenu supérieur à celui des militaires en activité ; compte tenu de la pyramide des âges, c'est désormais 12 000 militaires qui prennent chaque année leur retraite contre 8 000 dix ans plus tôt. La dérive paradoxale des charges de personnel dans une institution qui supprime des emplois s'explique en particulier par d'importantes mesures catégorielles en faveur des militaires engagés et des appelés : hors protocole « Dura-four » qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, ces mesures ont mobilisé en part de masses salariales de l'armée 0,5 % en 1989, 1 % en 1990, 2,8 % en 1991 et 0,9 % en 1992. Malgré ces revalorisations des soldes qui concernent tous les personnels, un sous-lieutenant frais émoulu de Saint-Cyr ne gagne encore en 1992 que 85 % de ce que gagne un administrateur civil débutant ; la solde du soldat appelé est plus de deux fois moins élevée que celle de son homologue allemand (487 francs/mois contre 1 190 francs en 1992). En maintenant un taux d'encadrement élevé, avec notamment un grand nombre d'officiers supérieurs, l'armée a alourdi ses charges de personnels. Mieux payé, l'appelé du contingent allemand coûte en moyenne, en fonctionnement courant, 15 % moins cher que l'appelé français, du simple fait qu'il a moins d'officiers au-dessus de lui. L'armée devra donc choisir dans les années qui viennent entre l'amélioration des soldes et les emplois de débouché...

Ce choix se posera avec d'autant plus d'acuité que cette évolution de ses dépenses de personnel ampute ses capacités d'investissement : après annulation et compte tenu des mouvements de crédits opérés dans le cadre du collectif, la part de l'équipement militaire passera en 1993, pour la première fois depuis 1977, en dessous des 50 % du budget hors pensions. La nouvelle donne mondiale a incité les décideurs politiques à maintenir un effort conséquent en faveur de l'équipement conventionnel et à faire porter les réductions sur le nucléaire dont les crédits sont passés entre 1988 et 1993 de 30,5 milliards de francs à 26,5 milliards de francs, soit de 0,53 % du Pib à 0,37 %.

L'industrie d'armement dans son ensemble a subi les contrecoups de la réduction des moyens des armées. Les crédits d'équipement prévus en loi de finances initiales pour 1993 sont de 103 milliards de francs, soit 2 milliards de francs de moins, en francs constants que ceux de 1988. Après annulations, ils seront de 94 milliards de francs, soit 11 milliards de francs de réduction. Pour maintenir dans l'armement

le même niveau d'emploi qu'en 1988, compte tenu de la hausse tendancielle de productivité que connaît ce secteur, il aurait fallu, un budget d'équipement de 116 milliards de francs, soit 22 milliards de francs de plus que ce qu'il sera. En outre, depuis 1990, les modifications budgétaires en cours de gestion qui se sont toujours traduites par une réduction des crédits d'investissement militaires⁽⁵⁾ ont accentué les conséquences de la stagnation affichée lors du vote de ces budgets et généré, du fait de l'étalement de la durée des programmes, des problèmes de trésorerie importants dans les entreprises d'armement. Dans un contexte international aggravant, puisque marqué par le repli des achats d'armes, le secteur a dû supprimer en cinq ans cinquante cinq mille emplois.

6. Evolution totale de l'emploi dépendant directement de la défense nationale

En milliers

	1988	1993	Différence
Militaires engagés	228	214	- 14
Gendarmerie	77	80	3
Civils de la défense (y compris GIAT)	138	120	- 18
Total Ministère de la défense (y compris GIAT)	443	414	- 29
Industries d'armements (non compris les services du Ministère de la défense)	196	159	- 37
Total emploi salarié	639	573	- 66
Appelés du contingent	253	212	- 41
Total général	892	785	- 107
Part dans la population active (en %)	3,6	3,1	

Sources : INSEE ; Ministère de la défense ; calculs OFCE.

Le bilan global en emplois de la fin de la Guerre froide peut être évalué pour l'instant à la disparition directe de 66 000 emplois salariés et 107 000 emplois si l'on ajoute les appelés du contingent. Si l'on ajoute encore les emplois indirects chez les fournisseurs des entreprises d'armement, on arrive à un chiffre de suppressions de 88 000 emplois salariés et 129 000 emplois au sens large. Pour maintenir ces emplois, compte tenu des évolutions de coûts et de productivité dans l'armée et

(5) Ces réductions ont été de — 1,5 milliard de francs en 1990, — 1 milliard de francs en 1991, — 5 milliards de francs en 1992, — 9 milliards de francs en 1993.

le secteur de l'armement, il aurait fallu disposer d'un budget militaire de 32 milliards de francs supplémentaires, c'est-à-dire en fait d'un poids dans le Pib équivalent à celui de 1988.

Les conditions de la prochaine loi de programmation militaire

Quelles perspectives s'offrent maintenant ? La réponse dépend largement de facteurs politiques, qui détermineront d'une part quelle sera dans le futur la quantité de personnes qui devront leur emploi à l'armée, directement en étant ses employés, indirectement en fabriquant ses armes, d'autre part comment s'articulera l'armée française avec les autres armées européennes, à une époque où tous les gouvernements du continent souhaitent réduire leurs dépenses militaires, mais doivent intégrer la volonté des Etats-Unis, qui assumèrent pendant longtemps l'essentiel de l'effort militaire du monde libre, de réduire également les leurs.

Conscrits ou « prétoriens »

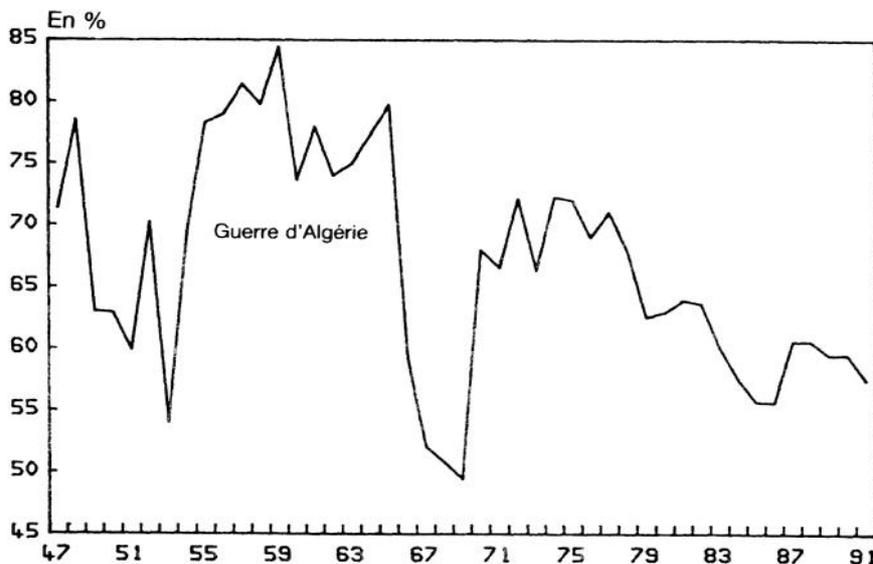
L'examen du problème des effectifs de l'armée tourne assez rapidement autour de celui du maintien ou non de la conscription. Le débat sur ce sujet occupe depuis longtemps les autorités militaires. Il a pris naissance et vigueur au XVIII^e siècle : rencontrant de sérieuses difficultés dans la Guerre de succession d'Espagne, le gouvernement de Louis XIV fait appel en 1712 à l'occasion de la bataille de Denain à des « milices bourgeoises » ; leur faible combativité le pousse à confirmer les choix antérieurs en faveur d'une armée de métier. Un effort financier particulier permet à la France de disposer pendant la guerre de Sept Ans de 160 000 hommes, c'est-à-dire de l'armée la plus nombreuse d'Europe. Face à elle, la Prusse, bien que sept fois moins peuplée, aligne 80 000 conscrits, qui se montrent sensiblement plus motivés que les mercenaires du Roi de France, et finit par gagner la guerre. Après le Traité de Paris, cet exemple est souvent mis en avant et inspire les dirigeants de la Révolution pour opérer la « levée en masse » de 1793. Le Directoire décide de réorganiser l'armée en consolidant le recours à la mobilisation générale pour faire face aux exigences de la guerre : il arrête formellement le principe de la conscription en 1798 par la loi Jourdan ⁽⁶⁾. Pourtant, dès 1799, devant les réticences de la population, il crée le système du tirage au sort qui permet aux chanceux ou aux riches capables de racheter des bons numéros d'échapper au service militaire. Sous le Premier Empire, les besoins en hommes sont immenses si bien que le quota d'exemption est réduit pratiquement à zéro. Cette politique se retourne contre ses instigateurs en provoquant une réaction forte de rejet de la part des jeunes conscrits : en 1812, la France des « 130 départements » compte 160 000 insoumis. Pour éviter que cette situation ne se prolonge, les autorités de la Restauration qui

(6) L'article premier de cette loi est ainsi rédigé : « Tout Français est soldat et se doit de défendre la patrie ». Il sera souvent repris et cité par les partisans de la conscription.

maintiennent en 1818, par la loi Gouvion Saint-Cyr, le système de la conscription tempéré par le tirage au sort, fixent un niveau élevé pour le taux d'exemption qu'elles combinent avec un service de très longue durée afin de disposer de l'effectif qu'elles jugent suffisant. Sous le Second Empire, période où la France est engagée dans plusieurs conflits et où de ce fait les effectifs sont élevés, le taux d'exemption demeure au niveau prévu par la loi Soult adoptée sous la Monarchie de Juillet (cinq bons numéros pour une incorporation), mais le service passe de sept à neuf ans.

C'est en 1905 que le gouvernement républicain abandonne le tirage au sort et revient à la conscription généralisée au nom de l'égalité. Mais, comme le Directoire plus d'un siècle auparavant, il se heurte à de fortes oppositions, et se trouve obligé d'accepter que la participation de chaque soldat à certains types de conflits (les expéditions coloniales en particulier) se fasse sur la base du volontariat. L'esprit et les modalités du texte de 1905 sont toujours d'actualité : la France dispose d'une armée nombreuse où se côtoient toutes les classes sociales et peut en théorie faire appel à tout instant à l'ensemble de la population. En réalité, l'emploi des appelés est restreint aux missions politiquement acceptables, c'est-à-dire à l'heure actuelle aux conflits mettant directement en cause l'intégrité du territoire national. En outre, le principe d'universalité du service ne s'applique pas dans les faits. Le nombre de jeunes d'une classe d'âge qui effectuent vraiment leur service militaire n'atteint jamais 100 %. Depuis 1905, le taux le plus élevé est constaté pendant la Première Guerre Mondiale en 1915-1916 (89 %) ; si au début des hostilités, malgré les prévisions de l'extrême gauche socialiste, le taux d'insoumission reste faible (1,4 % en août 1914), l'appel de plus en plus pressant à l'ensemble de la population le fait monter à 3 % en 1917. Dès la paix revenue, le taux d'incorporation redescend pour atteindre entre 1930 et 1935, 75 %. L'approche de la deuxième guerre mondiale le fait remonter et ce n'est qu'après la guerre d'Algérie qu'il chute vraiment en raison du recul des besoins de l'armée et de l'arrivée à vingt ans des premiers « baby-boomers ». Il s'établit à 60 % en 1988

4. Probabilité pour un homme de 20 ans d'effectuer son service militaire



Sources : INSEE, ministère de la Défense. Calculs : OFCE.

et devrait encore descendre à 56 % en 1993 malgré la réduction à 10 mois de la durée du service national. Parallèlement à cette baisse du taux d'incorporation on constate une quasi disparition de l'insoumission (0,4 %) et avec elle de la contestation antimilitariste, et un faible niveau d'objection de conscience (1 %) malgré un développement de ce type de service qui ne représentait que 0,1 % d'une classe d'âge en 1975. En Allemagne, pour maintenir un taux d'incorporation supérieur à 65 % sans se heurter à une opposition trop radicale des futurs conscrits, les autorités ont consenti un élargissement de la notion d'objection de conscience qui a fait monter sa part parmi les appelés à 7 %.

Vu la proportion de jeunes qui accomplissent leur service militaire ⁽⁷⁾, de plus en plus nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la pertinence de son maintien en tant que structure d'intégration sociale. Comme par ailleurs, la guerre du Golfe a confirmé que le principe de conscription limitait les capacités d'intervention externe de l'armée française, le nombre de partisans de l'armée de métier a plutôt tendance à s'accroître.

Un des handicaps de l'armée de métier réside dans son coût, qui conduit en général à limiter son format. Ainsi, pour une population légèrement supérieure à la population française et un budget de 21 milliards de livres, la Grande-Bretagne entretient une armée réduite à 300 000 hommes. Pour remplacer les 212 000 appelés par un nombre équivalent d'engagés, aux conditions de soldes actuelles, il faudrait prévoir une augmentation du budget de 14 milliards de francs. Pour rester dans l'enveloppe budgétaire actuelle, il faudrait réduire de 60 000 les effectifs, c'est-à-dire tabler sur une armée de Terre de 185 000 hommes, et un total pour l'armée de 360 000 hommes.

Par ailleurs, il est peu probable que malgré le chômage élevé, le marché du travail puisse fournir le nombre de soldats voulu. En France, l'armée recrute bon an mal an entre 16 000 et 18 000 personnes chaque année souvent avec difficulté. Même les concours pour devenir officiers connaissent une certaine désaffection : le taux de sélectivité (rapport entre le nombre de candidats et le nombre de places offertes) de l'ensemble des écoles militaires ouvrant l'accès à la catégorie A (hors l'Ecole Polytechnique) était de 3,1 en 1988 contre 6,9 pour les concours de catégorie A de l'ensemble de l'administration. En Grande-Bretagne, où l'armée offre tous les ans 35 000 postes à pourvoir, 3 % de ceux-ci en moyenne ne trouvent pas preneur malgré une hausse récente et significative des salaires ; ce taux monte à 6 % pour la RAF, qui offre des emplois réclamant un niveau scolaire plus élevé que les autres armes. Dans ces conditions, le passage à l'armée de métier ne pourrait être immédiat et supposerait une période de transition qui, si l'on considère que les capacités à fournir des candidats du marché du travail français sont équivalentes à celui de la Grande-Bretagne, serait de l'ordre de sept à dix ans (en Grande-Bretagne, il a fallu six ans — entre 1957 et 1963 — pour assurer la conversion de l'armée de

(7) Pour obtenir l'effectif des jeunes qui font leur service national, il faut ajouter environ 13 000 personnes au total du service militaire.

conscription à l'armée de métier). Il modifierait globalement le type de recrutement de l'armée, celle-ci s'adressant davantage à la partie la moins qualifiée de la population : d'ores et déjà, la défense nationale, qui représente 2,1 % de l'emploi salarié, absorbe par engagement 4 % des jeunes sans diplômes. La disparition du contingent fournirait à cette partie de la main d'œuvre un débouché plus important encore, comme c'est le cas en Grande-Bretagne et surtout aux Etats-Unis.

A l'horizon 1997, le maintien de la conscription reste le plus probable, fournissant une armée de Terre de 225 000 hommes, soit 400 000 hommes pour l'ensemble de l'armée hors gendarmerie (avec les mêmes moyens financiers et des soldes maintenues à leur niveau actuel, on pourrait, si la décision de le faire était prise, bâtir une armée de métier de 340 000 hommes).

La réduction du nombre d'appelés s'accompagne d'une baisse mécanique du taux d'incorporation par classe d'âge, effet que contrebalance en partie l'évolution démographique. En 1997, le nombre d'appelés compatible avec le dispositif envisagé serait de 190 000. Sur la base d'un service militaire à 10 mois, 60 % de la classe d'âge ferait son service, soit le même taux qu'en 1988 ; un service de huit mois porterait ce taux à 74 %, c'est-à-dire un niveau voisin de celui connu dans les années trente. Un service à six mois ne serait possible qu'avec une réduction des effectifs, sauf à atteindre une mobilisation plus efficace que pendant la Guerre de 14... Un taux de 60 % combiné avec un service de 6 mois fournirait 115 000 appelés et une armée totale de 240 000 hommes, soit un format légèrement plus réduit que ce qu'envisagent les Britanniques pour leur armée de métier à ce moment-là.

Les besoins en matériel

Autre enjeu décisif, les dépenses d'équipement que l'armée pourra effectuer dans les années qui viennent sont au centre des négociations que mène le ministère de la défense avec celui du budget. Celles-ci seront largement déterminées par l'évolution des coûts, et celle de la doctrine militaire.

Les développements technologiques récents ont conduit à une véritable explosion du coût des matériels : le char Leclerc, dernier produit du Giat et futur char de l'armée française, est vendu 30 millions de francs l'unité alors que son prédécesseur, l'AMX 30, a vu son prix passer de 2,5 millions de francs pour les premiers livrés dans le début des années 1970 à 6 millions de francs pour les derniers acquis dans les débuts des années 1990. Les derniers Super-Etendards dont l'armée de l'air prend livraison valent 40 millions de francs alors que les Mirages 2000 valent 150 millions de francs. L'avion furtif qui équipe l'armée américaine et qui fut une des vedettes de la guerre du Golfe revient 500 millions de dollars par unité à l'USAF... Un sous-marin nucléaire coûte 20 milliards de francs et le porte-avions « Charles de Gaulle » devrait revenir à 25 milliards de francs. Ces coûts sont des coûts instantanés appelés à s'accroître encore dans le temps : l'armée anticipe que l'acquisition de 1 400 chars Leclerc d'ici à 2 010 lui coû-

tera finalement 58 milliards de francs 1990, soit un coût moyen du char de 41 millions de francs.

Les évolutions politiques internationales récentes ont eu comme principale conséquence la disparition d'un ennemi clairement identifié (l'URSS) qui fournissait un cadre assez précis pour la mise au point d'une stratégie militaire et qui imposait un certain type de matériel. Cette disparition s'est combinée avec la guerre du Golfe pour souligner les lacunes de l'équipement militaire français face à la nouvelle donne diplomatique. L'arme nucléaire a fait de plus en plus figure à partir de 1991 d'élément essentiellement politique n'offrant à la France aucun avantage dans les nouvelles formes de conflits, plus localisés et qui nécessitent une forte logistique. La dépendance politique relative vis-à-vis des Etats-Unis qui était celle de la Guerre froide est devenue une dépendance matérielle réelle dans les opérations militaires qui ont suivi la fin de l'affrontement Est-Ouest et qui ont été conduites sous l'égide des Nations-Unies. La France, eu égard à la structure de son armement aurait pu adopter une attitude moins en pointe dans ces opérations mais son souci d'assurer une présence diplomatique forte l'a conduite à fournir 15 % de l'effectif actuel des « casques bleus ». Les autorités militaires françaises en ont tenu compte en faisant porter les économies de l'après Guerre froide principalement sur le nucléaire. Pourtant, cette redéfinition des priorités atteindra assez vite ses limites sauf à renier les choix politico-stratégiques des années 1960-1970 qui sont souvent présentés comme les seuls garants pour la France de son maintien parmi les puissances de référence à la surface du globe, et en particulier de sa survie en tant que membre permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU. Si le choix de la sauvegarde d'une arme nucléaire minimale permettra d'économiser les 30 milliards de francs du programme de construction du missile S45 (pour lequel pourtant 2 milliards de francs ont déjà été dépensés), et les 25 milliards de francs du projet d'avion lanceur de missiles nucléaires Asp, pour lequel les Britanniques ont refusé leur coopération, il conduira néanmoins à mobiliser une enveloppe pour le nucléaire, compte tenu de la mise en chantier d'un nouveau sous-marin, d'au moins 25 milliards de francs.

Quelques résultats

Effectif réduit et matériels de plus en plus coûteux vont modifier la structure du budget de la Défense et devrait de nouveau à moyen terme accroître la part de l'équipement. La réalisation des programmes d'équipement lourds déjà engagés, ou en voie de l'être, combinée avec une réduction de l'armée de Terre à 225 000 hommes donneraient la configuration suivante, compte tenu d'une hypothèse de croissance moyenne annuelle du Pibm de 4,5 % en valeur, au budget 1997 qui clôturera normalement la loi de programmation militaire en cours d'élaboration

L'objectif de stabilisation du budget militaire dans le Pibm à 3,1 % qui est le taux de l'exécution constaté en 1993 permettrait avec la réduction du format de l'armée de Terre envisagée, — qui conduit, rappelons-le, à une légère augmentation du taux d'incorporation — une certaine croissance en volume du budget d'équipement conventionnel

7. Projection à l'horizon 1997 du budget militaire

Milliards de francs

Salaires	74
Fonctionnement	28
Total	102
Nucléaire	28
Conventionnel	86
Total	114
Total général	216
Part du PIBm en %	3,1

Sources : Ministère de la défense ; calculs OFCE.

(0,4 % par an). Il est conforme aux arbitrages qui ont été rendus dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1994 qui prévoit une enveloppe de crédits pour l'équipement de 97,5 milliards de francs ⁽⁸⁾. Le maintien en francs constants au niveau du budget 1993 voté et non du budget exécuté donnerait en 1997 un montant total voisin (214 milliards de francs).

Un tel budget aurait pour conséquence de nouveau entre 1993 et 1997 la disparition de 20 000 emplois directs dans les industries d'armement et 7 000 emplois indirects, même si les succès récents à l'exportation du char Leclerc et de certaines productions aéronautiques permettent de lisser cette évolution. Au total, en comptant les appelés du contingent, la Défense au sens large devrait supprimer 53 000 emplois d'ici 1997, si bien qu'en neuf ans, entre 1988 et 1997, la réduction devrait s'établir à 170 000 emplois, soit 0,08 % de la population active chaque année.

Le retour de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)

Le souci de réaliser des économies dans ce secteur incite tous les gouvernements de l'Europe à rechercher des synergies et une collaboration plus étroite, source d'économies d'échelle. Ceci devrait être facilité par le désir affirmé dans le Traité de Maastricht de définir une « politique étrangère et de sécurité commune ».

Pendant la période de la Guerre froide, la mise en sommeil de l'UEO et la prise en charge effective de la défense européenne par les Etats-

(8) La présentation officielle ajoute à ces crédits 5,5 milliards de francs de crédits de l'année antérieure (1993) non dépensés. Ces crédits ayant déjà été comptabilisés dans la plupart des documents et études sur le budget de la défense, notamment dans cet article, sur le budget de 1993 ne sauraient être utilisés deux fois et sont donc déduits du chiffre sur lequel les autorités du ministère de la défense fondent leurs analyses budgétaires et qui est de 103 milliards de francs.

Unis ont cantonné la réflexion sur les problèmes militaires quasi-exclusivement à la préparation d'un affrontement avec l'Armée Rouge et ont permis en fait aux membres de la CEE de limiter leur effort militaire : en 1990, les pays de l'UEO consacrent 170 milliards de dollars à leur défense tandis que les Etats-Unis mobilisent 295 milliards, dont 140 pour les forces affectées à l'OTAN ; pour le seul entretien des troupes installées en Allemagne, ils ont dépensé 15 milliards de dollars, soit deux fois le budget militaire des Pays-Bas, soit encore près de 1 % du Pib de l'Allemagne. Les budgets de défense représentent au total 3,1 % du Pib des pays de l'UEO, 3 % du Pib des membres de la CEE, 5,5 % du Pib des USA. Au niveau mondial, le fmi évalue le poids des dépenses militaires de cette année-là à 4,1 % du Pib. L'effort de défense européen est donc relativement modéré, même si, pour les trois grands pays sur lesquels il se concentre, (France, Royaume Uni, Allemagne), il est assez significatif. En voulant s'affirmer davantage, l'Europe risque de ne pas pouvoir aisément le réduire, surtout si les

Les origines de l'UEO

La réactivation de l'UEO constitue d'une certaine façon un retour aux sources car la politique militaire a joué un rôle déterminant au début de la construction européenne : conscients de la nécessité de s'unir pour faire face à la progression du stalinisme, les pays d'Europe occidentale ayant concouru à la victoire sur le nazisme (France, Royaume-Uni, Benelux) décidèrent à la suite du coup de Prague de février 1948, de créer par le traité de Bruxelles (signé le 17 mars 1948) une organisation militaire. Celle-ci dépassait le simple cadre de l'alliance puisque le traité prévoyait une structure politique commune comprenant notamment un parlement issu des parlements des pays signataires. C'est ainsi qu'est née l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui fut la première organisation internationale ayant vocation à associer les pays européens autour d'un projet commun (la défense des pays membres) au nom d'un idéal commun (la démocratie). Néanmoins, les difficultés rencontrées en Grèce par l'armée britannique dans son soutien au gouvernement en lutte contre une puissante guérilla communiste ont montré rapidement l'incapacité de l'Europe à faire face par ses propres moyens. De là est née une autre alliance, l'OTAN, organisée autour des Etats-Unis et dirigée de facto par eux, seul pays à même d'assurer victorieusement la défense du monde occidental. En fait, la prépondérance américaine et l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 dû à la défection française ont relégué les problèmes militaires au second plan de la construction européenne. De 1954 à 1991, la défense de l'Europe a été gérée dans le cadre de l'OTAN, l'UEO ne jouant plus progressivement qu'un rôle secondaire au point que certains aient même envisagé, vers la fin des années soixante-dix, sa dissolution. Sa récente réactivation à l'occasion de la guerre du Golfe, consolidée lors de la signature du Traité de Maastricht, a remis à l'ordre du jour la recherche d'une politique européenne de défense, malgré les réticences des pays qui n'en sont pas membres pour l'instant (l'Irlande, la Grèce et le Danemark qui a obtenu, au moment de la renégociation postérieure au premier référendum organisé sur le traité de ne pas participer à la mise-en-œuvre de la politique de défense commune).

Etats-Unis, eux-mêmes en quête d'économies, font porter en priorité la réduction de leurs moyens sur l'OTAN.

Pour y parvenir malgré tout, l'Europe devra intégrer quatre contraintes :

— la nécessité de mieux répartir la dépense entre les Etats membres : alors qu'elle est de 550 dollars par habitant pour l'ensemble de la CE, elle est de 157 dollars au Luxembourg contre 761 dollars en France ;

8. Dépenses militaires

Rapportées au PIB en %

Par habitant

	1970	1975	1980	1985	1990	1990 (Us\$)
Allemagne	3,0	3,1	2,8	2,8	2,6	616
Belgique	2,8	2,7	2,8	2,7	2,3	445
Danemark*	2,5	2,5	2,6	2,2	2,1	544
Espagne	1,8	1,7	1,2	1,9	2,2	282
France	3,9	3,3	3,8	3,9	3,6	761
Grèce*	6,4	6,8	5,8	6,0	5,1	443
Italie	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1	397
Irlande*	nd	nd	nd	1,6	1,3	171
Luxembourg	nd	nd	1,1	1,0	0,7	157
Pays-Bas	3,4	3,2	3,0	3,0	2,7	504
Portugal	7,2	2,9	2,8	2,5	3,0	172
Royaume-Uni	4,8	4,6	5,3	5,3	4,2	713
Total CEE					3,0	550
Etats-Unis	7,5	5,7	4,6	6,2	5,5	1 180
Monde	6,2	4,6	3,7	4,2	4,1	

* Pays européens ne faisant pas partie de l'UEO

Sources : OCDE, FMI, calculs OFCE.

— la nécessité de rationaliser la gestion des armées : la plupart des armées européennes sont encore des armées de conscription. Ce choix a correspondu à la fois à des considérations politiques sur le rôle du service militaire comme moyen de promouvoir le civisme mais aussi au souci de mobiliser en permanence des effectifs nombreux face aux forces du Pacte de Varsovie qui se caractérisaient par le maintien sous les drapeaux d'une partie importante de la population (avant la chute du communisme, l'armée polonaise compte 415 000 hommes, soit 1,1 % de la population totale, l'armée tchécoslovaque 200 000, soit 1,3 % de la population...). La dissolution du Pacte de Varsovie doit conduire l'Europe à identifier les nouvelles menaces et à se demander de quel format d'armée, et de quels types d'hommes elle a besoin, certains plaident pour des corps européens constitués de soldats professionnels, et des armées nationales reposant sur la conscription et jouant un rôle analogue à celui de la Garde Nationale aux Etats-Unis.

Les matériels sont rarement les mêmes d'un pays à l'autre bien que l'augmentation des coûts unitaires rende indispensable le développement en grand nombre des séries pour amortir les dépenses de recherche et de développement. L'uniformisation du matériel, déjà commencée puisque, par exemple, le Tornado équipe la plupart des aviations des pays de l'UEO (à l'exception de celle de la France) est la

condition sine qua non du maintien d'une industrie européenne d'armement compétitive ; celle-ci reste, pour l'instant, loin derrière l'industrie américaine (sur les dix premières entreprises d'armement du monde, huit sont américaines et deux seulement européennes — British Aerospace et Thomson —) et n'assure que 35 % du chiffre d'affaires de l'armement occidental contre 62 % pour l'industrie américaine. En 1988, elle occupe 1 500 000 personnes ; la fin de la Guerre froide a réduit cet effectif à 980 000 en 1993. Si elle veut survivre face à une concurrence forte non seulement de la part de l'industrie américaine, mais encore de la part de nouveaux vendeurs comme le Brésil, la Corée du Sud, l'Inde, la Chine, bloc de pays dont les parts de marché sont passées entre 1980 et 1990 de 3 à 6,1 %, il lui faudra chercher auprès de ses clients privilégiés que sont les armées ouest-européennes des commandes de séries longues qui permettent d'amortir des coûts fixes de plus en plus élevés.

— La nécessité de définir une nouvelle articulation avec les Etats-Unis : l'appartenance à l'OTAN a permis aux pays européens de faire l'impasse sur certains types d'armements (l'Europe ne dispose à l'heure actuelle d'aucun missile anti-missile type « Patriot ») et les a rendus largement dépendants des Etats-Unis. Sauf à admettre ce paradoxe que la fin de la Guerre froide, en précipitant le retrait américain, doit conduire à une forte croissance des besoins militaires, une politique nouvelle et plus intégrée ne pourra se faire sans une définition précise du rôle que les Etats-Unis doivent jouer désormais en Europe, alors même que le Président Clinton envisage de réduire à 4 % du Pib le montant global du budget militaire américain.

— La nécessité de définir la tâche de chacun. Deux pays de la CEE sont munis de l'arme nucléaire et bien que, eu égard à leur statut politique, ils aient maintenu un effort financier important en faveur de leur défense, ils ont dû renoncer à se doter d'une armée conventionnelle puissante. En 1990, le budget militaire français hors nucléaire était inférieur de 1 milliard de dollars au budget allemand. Pour parvenir à une répartition efficace des rôles, les pays de la CE devront chercher à rapprocher leur statut international : l'Allemagne ne peut engager ses troupes hors du théâtre européen que depuis peu et dans des conditions très restrictives, l'Irlande est neutre et n'appartient ni à l'UEO, ni à l'OTAN, la France et la Grande-Bretagne sont membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU... Si la guerre est bien, selon la formule célèbre de Clausewitz, le prolongement, par des moyens particuliers, de la diplomatie, la mise en place d'une défense européenne suppose une politique étrangère commune crédible et l'harmonisation des objectifs et des statuts diplomatiques.

La fin de l'URSS a fait disparaître une menace, mais elle a fait surgir des incertitudes : elle a laissé sans contrôle une quantité importante d'armes, y compris nucléaires, à la surface du globe, et elle a supprimé pour l'OTAN et l'UEO un interlocuteur avec qui pouvaient être négociés des programmes cohérents de désarmement. Néanmoins, les pays occidentaux, sous la double pression des opinions publiques et des déficits budgétaires, ont fait l'hypothèse d'un monde plus sûr : à l'horizon 1995, le budget militaire britannique devrait baisser en pouvoir d'achat de 10 % à 15 % par rapport à celui de 1990, celui de l'Allemagne de 7 à

10 %. Ces prévisions sont fragiles et une nouvelle crise du type de celle du Golfe pourrait conduire à une inversion de tendance, à moins que l'Europe, effrayée par le fardeau financier que représente l'entretien de l'armée d'une puissance à vocation mondiale, décide de revoir à la baisse ses ambitions politiques et diplomatiques.

La France, quant à elle, a consenti durant la Guerre froide un effort budgétaire considérable qui ne l'a pas empêchée, surtout après la crise de Suez en 1956 et malgré la construction de la force de frappe et l'habileté de la diplomatie gaulliste, de dépendre militairement et politiquement des Etats-Unis. Cet effort a permis de bâtir un secteur militaro-industriel économiquement important et générateur d'emplois. Avec la fin de l'affrontement Est-Ouest, elle vit un après-guerre sans reconstruction à mener mais avec une inévitable reconversion à gérer qui a déjà permis d'alléger le poids de l'armée sur les finances publiques mais ne sera supportable en terme d'emplois que si elle est conduite sans précipitation (l'annulation de 9 milliards de francs de crédits au collectif du printemps 1993 a été suivie d'abord, deux mois plus tard, de l'annonce — ensuite infirmée — par le Premier Ministre de la mise en place de commandes nouvelles pour les usines d'armement financées par l'emprunt placé auprès du public en juin, puis de l'inscription du ministère de la défense sur la liste des priorités budgétaires du gouvernement destinées à bénéficier d'importants moyens financiers en loi de finances 1994 ; ceci montre bien les incertitudes dans la démarche vis-à-vis du budget militaire et souligne les limites d'une action trop brutale en la matière).

Bibliographie

On pourra consulter utilement les numéros des années 1991, 1992 et 1993 de la revue *Défense nationale* publiée par le ministère de la Défense.

Par ailleurs, on pourra se référer aux documents suivants :

ANDRÉ C. *et alii*, « Les dépenses publiques françaises depuis un siècle », *Economie et statistique*, n° 43.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapports de la Commission de la défense sur les budgets 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 et le collectif budgétaire de mai 1993*.

AYACHE G., et DEMANT A., *Armements et désarmement depuis 1945*, Collection Questions au XX^e siècle.

DOCUMENTATION FRANÇAISE, *La fonction publique de l'Etat en 1991*.

D'ALBION J., Paris 1991, *La France sans défense*, Editions Calmann-Lévy.

FONTANEL J. et SMITH R., octobre 1991, « a European defence union », revue *Economic Policy*, Université de Cambridge.

IDRI, *Rapports RAMSES au titre des années 1987-1988 et 1990*.

INSEE, *Annales de la fonction publique. Annuaire statistique, séries longues 1948-1988*.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, documents de présentation des budgets depuis 1975.

SCHMIDT C., avril 1993, « La programmation militaire en France » *Chroniques de la Sédésis*.