



HAL
open science

Quelques considérations sur le couple production d'armementdéveloppement économique régional

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Quelques considérations sur le couple production d'armementdéveloppement économique régional. Les industries d'armement, Nov 2014, Grenoble, France. hal-03637237

HAL Id: hal-03637237

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03637237>

Submitted on 11 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelques considérations sur le couple production d'armement- développement économique régional

Jacques Fontanel

Colloque « Les industries d'armement »

CESICE, Grenoble,

6-7 Novembre 2014

Les industries d'armement investissent souvent pour des décennies, entre le projet et la fin de la production elle-même, en tenant compte de toutes les évolutions technologiques rendues possibles grâce aux grappes d'innovation. Avec la fin de la guerre froide, les équipements militaires de la plupart des pays sont concentrés sur les armes conventionnelles, avec une capacité de destruction accrue. Le désarmement ne concerne pas nécessairement un pays, mais parfois une région à l'intérieur d'un Etat. Le coût territorial de régression de l'activité militaire a une dimension culturelle. La restructuration des industries d'armement, souvent présentée d'abord comme un facteur de « destruction créatrice », est susceptible de favoriser l'émergence d'une crise économique régionale et sectorielle aux fortes implications sociales. La France doit tenir compte des contraintes économiques. Or, aujourd'hui, la production militaire se heurte à trois contraintes principales concernant la forte incertitude sur le volume concret des commandes, l'évolution des taux de profit pour les entreprises privées et l'endettement de l'Etat. Les questions régionales de la production d'armement sont alors rendues moins prioritaires que celles concernant la croissance économique de l'ensemble du pays.

Arms industries often invest for decades, between the project and the end of production itself, taking into account all the technological developments made possible by innovation clusters. With the end of the Cold War, the military equipment of most countries is concentrated on conventional weapons, with an increased capacity for destruction. Disarmament does not necessarily concern a country, but sometimes a region within a state. The territorial cost of regressing military activity has a cultural dimension. The restructuring of the arms industries, often presented first as a factor of "creative destruction", is likely to favour the emergence of a regional and sectoral economic crisis with strong social implications. France must take account of economic constraints. Today, military production faces three main constraints: the high uncertainty of the concrete volume of orders, the evolution of profit rates for private companies and the indebtedness of the State. The regional issues of arms production are therefore given less priority than those concerning the national economy.

Industrie d'armement, économie régionale, désarmement, production d'équipements militaires
Arms industry, regional economy, disarmament, production of military equipment

La notion de globalisation exprime l'intégration des activités productives et commerciales dans un système de marché global. Elle introduit une chaîne de création de la valeur, de la simple exportation à l'intégration globale de la production. Selon la pensée libérale, l'expression économique du marché tend à éliminer les conflits armés et à maintenir une situation optimale de paix. Cette analyse, facilement acceptée par les économistes qui rejettent la guerre dans le domaine pur du politique, n'a évidemment jamais été vérifiée. L'effondrement de l'Union soviétique et la mise en place d'un processus progressif généralisé de globalisation n'a pas empêché l'émergence de nouvelles guerres de conflits économiques et sociaux et de menaces d'effets de domination. L'existence des armes nucléaires de dissuasion peut limiter les conflits entre les superpuissances, mais elle n'offre aucune garantie à l'encontre d'un pays disposant d'armes nucléaires décidés à entrer en guerre conventionnelle contre un autre pays dénucléarisé militairement. Dans ce contexte, la production des armes conventionnelles continue à se moderniser, avec des progrès technologiques croissants grâce aux nouvelles avancées des armes digitales et de l'intelligence artificielle.

Les industries d'armement investissent souvent pour des décennies, entre le projet et la fin de la production elle-même, en tenant compte de toutes les évolutions technologiques rendues possibles grâce aux grappes d'innovation. Avec la fin de la guerre froide, les équipements militaires de la plupart des pays sont concentrés sur les armes conventionnelles, avec une capacité de destruction accrue. La question qui se pose souvent est celle de la relation entre le secteur public et le secteur privé dans la fabrication des armes, le premier intéressé d'abord par la sécurité nationale, le second incluant en priorité le profit de l'entreprise, condition de sa survie. Face aux restructurations nécessaires, les pays ont réagi plus ou moins vite, plus ou moins profondément. Dans le cadre de la puissance militaire, le rôle affecté au secteur nucléaire est limité à un nombre peu élevé de pays, avec une puissance russe et américaine largement dominante, mais antagoniste, et des sous-puissances nucléaires fondées sur les stratégies de faible au fort. Il sera difficile d'attaquer une puissance nucléaire qui peut riposter au risque de provoquer l'apocalypse nucléaire.

Les industries d'armement américaines se sont rapidement restructurées, grâce à l'application de nouvelles règles concernant les lois antitrust au regard des nécessités de la sécurité nationale bien comprise. Si elles sont toujours dominantes dans le monde, avec une recherche-développement considérable, fondamentalement installée sur le territoire des Etats américains, le processus de globalisation vient progressivement éroder la notion du « tout national » pour ce qui concerne le secteur de la défense. Les Etats-Unis ont cherché à rentabiliser leurs retombées militaires dans le cadre de la reconversion des industries de défense, en réduisant d'abord de moitié les fournisseurs attitrés du Pentagone, en

fixant des normes commerciales pour les achats militaires, mais aussi en s'engageant résolument dans la vente d'armes à l'étranger en vue de réduire l'influence des autres pays sur la politique sécuritaire des acheteurs potentiels et d'améliorer les « économies d'échelle » des entreprises américaines. Cette politique « hégémonique » réduit la surface d'intervention des moyennes puissances, comme la France.

La défense des intérêts des Nations est parfois en opposition avec les intérêts économiques des régions, nécessitant ainsi des choix à court terme qui n'obéissent pas nécessairement aux critères de l'optimalité économique du secteur public. Parfois, les changements nécessaires de stratégie militaire, impliquant de nouveaux outils, sont retardés par les nécessités économiques d'une région qui défend sa propre activité économique en actionnant des appuis politiques et stratégiques. Les Etats en sont venus à envisager des coopérations industrielles internationales, ce qui ne manque pas d'avoir des incidences économiques et sociales sur les régions concernées. En Europe de l'Ouest, le processus d'internationalisation de la production d'armement n'a pas conduit à une meilleure rationalisation, du fait même des lourdeurs administratives, de la part encore faible du respect des règles du marché et du poids excessif de l'intérêt des firmes nationales dans les choix des Etats. Les grands obstacles à une défense européenne concernent le principe de "juste retour" (pour expliquer que le financement de l'Etat dans une coopération industrielle militaire doit, en grande partie au moins, favoriser les entreprises travaillant dans ses propres régions), le caractère supranational des achats à long terme, l'importance de la "préférence européenne" et le maintien de la coopération transatlantique.

- Enfin, la restructuration des industries d'armement des grandes puissances se déroule parallèlement à une crise économique régionale et sectorielle aux fortes implications sociales. Elle est d'abord présentée comme un facteur de « destruction créatrice ». La restructuration économique du secteur militaire implique certaines formes de désarmement partiel, aux effets négatifs pour certains secteurs d'activité ou certaines régions. Dans ce cas, les installations industrielles et les personnels militaires sont directement concernés. Il s'agit de leur trouver de nouvelles activités économiques de substitution, capables, dans un délai variable, d'être rentables selon les normes subjectives définies par les normes industrielles globalisées.

Il ne faut cependant pas oublier que le désarmement ne concerne pas nécessairement un pays, mais parfois une région à l'intérieur d'un Etat. Autrement dit, il est possible qu'un gouvernement décide d'augmenter ses dépenses militaires, mais aussi de restructurer sa production ou son armée, de telle sorte que certaines régions en bénéficient directement et que d'autres s'engagent indirectement dans un processus de désarmement. Si la région s'était constituée comme un service productif localisé (SPL) militaire, sa survie dépend de sa qualité intrinsèque, de sa recherche-développement, de ses avantages stratégiques

de localisation, mais aussi et surtout de ses appuis politiques lorsque les choix sont opérés au sommet de l'Etat.

En France, des villes comme Lorient, Toulon, Brest ou Bourges sont très influencées par les activités de défense et de nombreuses études ont mis en évidence les effets d'une décision gouvernementale de réduction ou de développement de certaines activités militaires au détriment ou à l'avantage d'autres investissements publics. En règle générale, une diminution de la demande d'armement sur un site « privilégié », à forte culture militaire, doit s'accompagner, en compensation partielle, d'investissements étatiques dans d'autres secteurs de la région. En situation de crise généralisée, les facteurs économiques reprennent de leur importance, mais des jeux de rôle des élus sont parfois plus décisifs que la rationalité économique ou même stratégique et militaire, favorisant ainsi la vulnérabilité de l'économie nationale dans la guerre économique et culturelle.

Aujourd'hui, au plan quantitatif, le format des armées françaises diminue. Les budgets ont une tendance baissière, accélérée par la crise des finances publiques. Les forces opérationnelles se réduisent, au même titre que la production et l'achat des matériels afférents. Les matériels de défense deviennent de plus en plus complexes, utilisant des systèmes à forte composante technologique, à la fois sophistiquée et onéreuse. L'armée a moins besoin d'hommes, mais de plus en plus d'hommes qualifiés, travaillant avec des matériels de haute technologie difficilement maîtrisable par une armée de conscription. Avec la professionnalisation des armées, une amélioration de la qualification de la main d'œuvre est attendue, mais aussi une réduction des personnels employés.

Les analyses économiques négligent trop souvent les questions de sécurité et de défense nationales et les questions régionales ne sont abordées, par les théories, que de manière récente et parfois secondaire. Pourtant, les évolutions des dépenses militaires ont des incidences considérables sur les régions, notamment en termes de retombées positives (SPL) ou négatives (phénomène inverse). Les analyses gouvernementales et universitaires appliquent souvent des modèles d'évaluation quantitative sans tenir compte des effets sur les régions. Pour autant, l'espace constitue incontestablement une composante essentielle de l'organisation économique de la défense.

Les citoyens des régions et localités directement concernés par les restructurations des stratégies et des activités de défense sont particulièrement attentifs aux évolutions économiques de ces décisions. Il existe des études monographiques qui prennent en compte les systèmes de production localisés, sans pour autant que leurs résultats se prêtent à une généralisation vers d'autres régions. Il existe des travaux qui portent sur l'évaluation de l'impact régional des activités de défense. Ils appliquent plusieurs méthodes économiques bien spécifiques, mais elles produisent parfois des résultats discordants lorsqu'elles sont appliquées sur le même champ d'observation et d'analyse. Les modèles

d'input-output ou interrégionaux sont souvent utilisés, mais ils peinent à fournir des informations significatives sur le moyen terme. Les modèles keynésiens ont parfois fait l'objet d'applications qui se sont rapidement heurtées à la connaissance insuffisante des flux interrégionaux.

Un nouveau Livre Blanc de la défense vient d'être publié en 2013, définissant ainsi la mission sécuritaire de la France. « Cette mission n'est pas seulement l'affaire de l'État. C'est aussi celle pour partie des collectivités locales et, sur le plan de la protection de leurs intérêts, celle des entreprises ». Il met l'accent sur trois priorités, la protection, la dissuasion, l'intervention, fondées à la fois sur une capacité autonome et réactive de projection et sur un processus de construction progressif d'une défense européenne efficace. Il maintient la sanctuarisation de la dissuasion nucléaire, il insiste prioritairement sur la cyberdéfense et le renseignement, il propose une nouvelle déflation des personnels militaires, il s'engage dans l'achat de drones américains et la maintenance plus longue des Rafales. Enfin, la recherche de coopérations industrielles, en vue d'augmenter les séries et de développer les économies d'échelle, devient une nécessité, notamment pour une Europe militaire trop « éclatée » dans la production nationale des armements de ses composantes.

En réponse, les syndicats présentent le Livre blanc comme un plan social, qui ne dit pas son nom, conduisant à la suppression de 34 000 emplois, auxquels il faudrait rajouter les emplois induits et la fermeture d'établissements au sein du Ministère. Ils dénoncent la reconsidération de l'actionnariat public au sein de plusieurs entreprises d'armement, considérant que le domaine régalién ne peut pas être remis en cause, pour ne faire dépendre, in fine, les décisions stratégiques que sur les seuls critères financiers.

La reconfiguration du format des armées a des conséquences spatiales importantes. Trois mouvements sont proposés : la dissolution, le transfert et la mutualisation. Il en résulte une concentration d'effectifs et d'activités militaires dans certains territoires, au détriment d'autres régions qui subissent ou vont subir alors un effet de régression économique. La rationalisation ne se fait pas sans heurt, mais au départ, les aspects territoriaux ne sont pas toujours examinés de manière prioritaire. Pour les régions productrices d'armes, une procédure de restructuration peut avoir des effets négatifs à court terme. Si la logique opérationnelle répartit les implantations sur le territoire national en fonction d'impératifs uniquement militaires, la superposition d'une contrainte de minimisation des coûts modifie nécessairement l'arbitrage. Au-delà du contexte géostratégique et des positionnements qui peuvent en découler, certains principes de reconfiguration géographique obéissent à de simples logiques de gestion, destinée à réduire, au moins à moyen terme, les coûts de la défense, à niveau de sécurité équivalent. Les impératifs économiques et notamment le poids croissant de la dette publique en période de crise poussent à la rationalisation dans l'organisation des armées

Les gouvernements ont souvent cherché à structurer leur espace par une

politique d'aménagement du territoire faisant notamment appel aux activités de défense. La question qui a souvent été posée portait sur la nature de cette action de l'Etat. Aujourd'hui, en France, certaines régions sont indemnes de toute production militaire significative, et la politique engagée depuis une décennie n'est pas propice à modifier cet état de fait. Au fond, l'efficacité passe avant les revendications concernant la nécessité d'une politique constante d'aménagement du territoire. L'Etat doit-il favoriser les « effets d'entraînement » des activités militaires sur l'économie d'une région ou faut-il, par principe d'égalité, qu'il engage une action de « saupoudrage » aux effets économiques difficiles à appréhender dans chaque région ? La dépendance d'une région aux activités de défense n'est pas nécessairement à éviter si les productions sont engagées dans des matériels de haute technologie. La Californie est sans doute l'Etat fédéré le plus producteur d'armement, mais ce secteur lui confère une puissance technologique suffisamment importante pour que Silicon Valley, largement financée en termes de recherche militaire appliquée, soit ensuite en mesure d'essaimer ses compétences dans la production de produits civils. Il est vrai que les chiffres sont têtus. La France dépense 25 fois moins en R&D militaire que les Etats-Unis, ce qui réduit d'autant l'impact de cette action de l'Etat en faveur des entreprises nationales.

Il en va de même pour l'implantation des unités militaires d'active. Si certaines régions bénéficient de nouveaux afflux, dans un contexte de réduction des personnels militaires, cela signifie une suppression d'anciennes bases, dans d'autres régions. La démilitarisation d'un territoire conduit souvent à une récession régionale, avec un coût territorial et social élevé, au regard de l'importance sur l'activité locale de ce personnel, avec ses revenus, ses achats, ses placements. Le coût d'une base militaire entraîne ensuite, pour une région, un multiplicateur de 10 à 20 d'activité économique sur le moyen terme.

Souvent, l'activité des armées est assise sur des investissements indivisibles marqués à la fois par leur lourdeur et leur importance (comme la construction d'un port ou d'une piste d'atterrissage) et leur spécificité, c'est-à-dire la difficulté, au regard des exigences techniques et technologiques requises, de se redéployer à coûts concurrentiels dans les activités civiles. De ce fait, elle s'inscrit dans un SPL (système de production localisé). Elle favorise la sous-traitance, elle inscrit le territoire local dans une production souvent sophistiquée de qualité à forte dimension technologique, avec des requis rigoureux de production bien plus exigeants, mais aussi plus onéreux, que dans le secteur civil. Les sites abandonnés posent le problème de friches industrielles, mais aussi, dans certains cas, la nécessité d'une dépollution au regard des dangers relatifs aux produits utilisés. Le redéploiement des actifs immobiliers et fonciers militaires ne va pas toujours de soi, il est parfois dispendieux et en tout cas rarement réalisé dans des conditions optimales.

Le secret militaire et la recherche excessive de la création de nouvelles performances ont favorisé la création de produits à « technologie baroque », la

ségrégation dans le travail et des pratiques de prix publics faiblement contraignantes pour les entreprises habituées aux arcanes administratives. Le secret exerce un double rôle conflictuel. D'une part, il empêche parfois, pour les technologies sensibles, le secteur civil de propager une nouvelle technologie éventuellement adaptable à une production civile. D'autre part, de par sa présence et sa prégnance sur l'ensemble de la recherche, il incite au développement de « grappes de recherches » sur des thèmes proches, ouvrant aux protagonistes des possibilités accrues de contrats, tant dans le secteur militaire que dans le secteur civil. Les obstacles du secret militaire et des règles administratives très strictes créent une véritable culture d'entreprise, pas toujours en phase avec les exigences du marché.

La dernière réforme des armées en France a répondu aux impératifs de la RGPP (Révision générale des Politiques Publiques) et aux préconisations des Livres Blanc de 2008, puis de 2013. Elle impose simultanément des réductions des effectifs, des restructurations géographiques industrielles et des réorganisations fonctionnelles, conduisant alors à une véritable mutation dans l'organisation des armées sur le territoire français. L'Etat privilégie alors la réalisation d'économies d'échelle en s'engageant résolument vers une concentration spatiale de la production. Il s'agit aussi d'améliorer la « dualité » entre les usages civils et militaires dans les régions les plus compétitives du secteur de production. La question du matériel « baroque » n'a pas encore été vraiment élucidée et toujours plus de technologie avancée est réclamée dans chacune des armes disponibles. Les coûts des matériels militaires répondent toujours à la loi d'Augustine, soit une augmentation de l'ordre de 5 à 7 % chaque année.

La France doit tenir compte des contraintes économiques. Or, aujourd'hui, la production militaire se heurte à trois contraintes principales qui ne peuvent inciter les entreprises à investir sur fonds propres pour maintenir ses compétences dans le domaine de la sécurité nationale, et, dans ce cadre, les considérations régionales ne sont que très faiblement prises en compte. D'abord, il existe une forte incertitude sur le volume concret des commandes de l'Etat sur un système de production. Ensuite, le taux de profit n'est pas considéré comme suffisant au regard des contraintes et objectifs des entreprises, et cela inclus les propositions d'engagement trop lointaines au regard de l'horizon temporel propre de leurs stratégies et de leurs objectifs de profit. Enfin, les garanties offertes par l'Etat sur l'application de prochaines générations de systèmes peuvent refroidir l'investisseur privé, souvent réduit ou retardé par l'Etat lorsque celui-ci subit une crise grave d'endettement public.

Le coût territorial de régression de l'activité militaire a une dimension culturelle, notamment pour des ports séculairement intégrés à la défense d'un pays, comme Brest, Lorient ou Toulon. Le départ d'une partie des activités de défense met à mal les symboles ou les images qui donnent une identité à la région. L'appréciation de ce coût n'est pas évidente, car la connaissance de l'influence

socioculturelle des armées sur l'environnement local constitue un investissement collectif national et régional qui s'inscrit dans le temps et ouvre des perspectives pérennes quant au respect des valeurs qui renforcent la qualité de la défense d'un pays. Le départ d'un régiment dans une garnison longtemps implantée dans une ville est vécu comme une trahison et il met à mal toute l'économie régionale, sans que le système de production localisé puisse réagir autrement que sur des bases politiques et de combats sociaux.

Les partisans du passage direct « de l'épée aux charrues » considèrent que cette procédure de désarmement régional est source d'opportunités importantes, parfois négligées, dans le secteur civil. Cependant, les coûts de la conversion des installations industrielles et le recyclage des forces de travail réduisent le potentiel des engagements financiers importants nécessaires pour entrer dans les marchés civils déjà en situation de concurrence internationale. Le processus de désarmement dans une région exprime d'abord le coût des restructurations, la perte d'un capital productif et la mise en place de plans sociaux aux influences négatives sur le moral des entreprises. La compression des dépenses militaires, dans un premier mouvement, augmente le chômage. La substitution des dépenses militaires en faveur des dépenses civiles ne permet pas le financement rapide du capital nécessaire au maintien des emplois rendus précaires par l'obsolescence ou l'inadaptation des installations destinées originellement à la production des armements. Une politique économique adaptée s'impose donc, dont l'efficacité dépendra évidemment de la qualité des décisions publiques.

De fait, il faut à la fois engager des procédures de désarmement pour des installations industrielles tout ou partiellement obsolètes et ouvrir de nouveaux investissements qui ne doivent pas nécessairement se substituer régionalement au capital perdu par des évolutions technologiques de rupture, lesquels doivent être développés dans les régions disposant déjà des compétences et des facteurs de production significativement disponibles.

Bibliographie

Brunat, E., Fontanel, J. (2014), La stratégie internationale et la réforme militaire de la Russie, Actes du Colloque d'Annecy, 13-14 décembre 2013.

Courlet, C., Fontanel, J. (2003), Les conséquences sociétales de la globalisation, in *Civilisations, globalisation, guerre. Discours d'économistes*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Fontanel, J. (1986), The International Disarmament Fund for Development, *Disarmament*. 9.

Fontanel, J., & Gaidar, E. T. (1998). *L'avenir de l'économie russe en question*. Presses universitaires de Grenoble.

Fontanel, J., Karlik, A. (2005), L'industrie d'armement de la Russie, Innovations.

Fontanel, J., (2007). *A Globalização em «análise»: geoeconomia e estratégia*

dos actores, Piaget, Lisboa. 2007

Fontanel, J., Samson, I. (2008), The determinants of military expenditures, in *War, Peace and Security*, Emerald Publishing.

Fontanel, J. (2010), *Economie politique de la sécurité internationale*, La Librairie des Humanités, L'Harmattan, Paris.

Fukuyama, F. (1989), *The end of History, The Public Interest*, Washington.

Rodrik, D. (1997), Sense and nonsense in the globalization debate, *Foreign Policy*, n°107, pp.19-37.

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J. (1985), The economics of exporting arms, *Journal of Peace Research* 22(3).

Smith, R., Fontanel, J. (2008), International security, defence economics and the powers of nations, in *War, Peace and security*, Emerald Publishing.