



HAL
open science

Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995)

Valérie Lelièvre

► **To cite this version:**

Valérie Lelièvre. Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995). Revue Française d'Economie, 1996, 11 (2), pp.65-86. 10.3406/rfec.1996.1004 . hal-03993208

HAL Id: hal-03993208

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03993208v1>

Submitted on 16 Feb 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

**Valérie
LELIEVRE**

**Dépenses militaires
et contraintes économiques
(1971-1995)**

I

« I n'y a pas de Défense nationale sans base économique saine ». C'est ainsi que commençait le discours de présentation des mesures d'économies budgétaires prononcé par le ministre des Armées en 1970 ; ces mesures de restrictions s'inscrivaient dans le cadre du programme de redressement économique mis en place par Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances. En 1994, le chapitre du livre blanc sur la Défense ¹ consacré à l'effort de défense met l'accent sur le poids des contraintes économiques dans l'évolution des crédits

militaires: « L'effort que la France consacre à sa Défense résulte d'abord des choix politiques de la Nation (...). Sa définition dépend tant des objectifs définis dans les domaines militaire, technologique, industriel ou international, que des inéluctables contraintes budgétaires ».

Il semble que, depuis la fin des Trente Glorieuses, il soit de plus en plus difficile d'isoler les dépenses militaires des évolutions conjoncturelles; les crédits affectés à la Défense ne constituent pas seulement une réponse aux exigences de sécurité, et ne sont pas totalement déterminés par ce que la littérature appelle « les variables socio-politico-militaires »². En effet, il faut désormais compter avec les contraintes budgétaires, qui, selon l'orientation des politiques économiques retenues, vont exercer des pressions plus ou moins fortes sur les dépenses militaires.

L'objet de cet article est de mettre en évidence le rôle majeur des inéluctables contraintes budgétaires dans l'évolution des dépenses militaires. En faisant l'hypothèse que le lien entre dépenses militaires et variables économiques est opéré par le biais de la politique budgétaire, l'analyse déterminera dans quelle mesure les conditions économiques et leurs modifications ont conduit, en France, entre 1971 et 1995, les pouvoirs publics à utiliser les dépenses militaires à des fins de politiques économiques, soit pour relancer l'économie, soit, au contraire, pour rétablir les grands équilibres.

A partir d'un indicateur construit en nous inspirant de « l'impulsion budgétaire »³, nous déterminerons la nature de la politique budgétaire (budget de relance, de rigueur ou neutralité budgétaire). Nous verrons ensuite que les crédits de défense sont affectés différemment selon que l'impulsion budgétaire souhaitée ou obtenue est expansive, restrictive ou neutre⁴. L'analyse mettra en évidence que, en France, entre 1971 et 1995, les dépenses militaires n'ont jamais été utilisées pour relancer l'activité économique. En revanche, lorsque les budgets votés ou exécutés sont restrictifs, dans la plupart des cas, les dépenses militaires font les frais de la rigueur: lorsque

des économies budgétaires sont décidées, elles visent d'abord la Défense. Quant à la neutralité budgétaire, elle est généralement obtenue au prix d'un ralentissement des crédits affectés à la défense, au profit des dépenses publiques civiles. Enfin, l'analyse fera apparaître que si les mesures d'économies frappent en premier lieu la Défense, elles affectent différemment les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement. Il apparaît que, jusqu'en 1988, le gouvernement, soucieux de ne pas affaiblir la défense, a davantage fait peser les restrictions budgétaires sur les dépenses ordinaires ; en revanche, au-delà de 1988, l'équipement des armées n'a pu être épargné par la rigueur.

Méthode de détermination de la nature du budget

Pour déterminer la nature, restrictive, expansive ou neutre ¹ du budget de l'Etat, nous avons construit un instrument qui s'inspire de la mesure de « l'impulsion budgétaire » ⁵ développée et utilisée par le bureau du plan néerlandais dans les années soixante-dix.

Pour mesurer l'incidence budgétaire (restrictive, expansive, neutre) ⁶, nous calculons, dans un premier temps, l'écart entre le taux de croissance des dépenses publiques (g) et le taux de croissance des recettes publiques (t). Si $g > t$, les dépenses publiques augmentent plus rapidement que les recettes, et le déficit budgétaire se creuse. Si, inversement, $g < t$, il y a alors un rétrécissement du déficit budgétaire. Cependant, creusement du déficit budgétaire ne signifie pas pour autant que le budget soit expansif; de la même manière, un budget restrictif peut s'accompagner d'une détérioration du solde budgétaire. Aussi, l'analyse ne se limitera pas à l'observation de la variable ($g - t$) pour déterminer la nature de l'impulsion budgétaire: l'écart entre le taux de croissance

des dépenses et des recettes publiques sera comparé au taux de croissance économique. Si $(g - t)$ est supérieur au taux de croissance économique (ce), le budget de l'Etat sera dit « expansif »; si l'écart est négatif, le budget sera qualifié de « restrictif »; enfin, s'il est positif mais inférieur au taux de croissance économique, le budget sera dit neutre:

si $(g - t) > (ce)$ = budget expansif,
 si $(g - t) < (ce)$ et si $(g - t) < 0$ = budget restrictif,
 si $0 < (g - t) < (ce)$ = budget neutre.

Deux impulsions budgétaires peuvent être déterminées:

- une impulsion budgétaire « souhaitée ». A partir des dépenses publiques votées, il est possible de préciser la volonté du gouvernement en matière de politique budgétaire. Selon l'écart entre $(g_v - t_v)$ et le taux de croissance économique, (g_v) et (t_v) représentant respectivement les taux de croissance des dépenses publiques votées et des recettes prévues dans la loi de finance initiale, on pourra qualifier la politique budgétaire souhaitée d'expansive, restrictive ou neutre;
- une impulsion budgétaire « réelle ». A partir des dépenses publiques exécutées et des recettes encaissées, constatées en fin d'exercice, on détermine la nature réelle du budget; à la fin de l'exercice budgétaire, l'impulsion réalisée par le budget de l'Etat peut diverger de celle souhaitée par le gouvernement lors de l'adoption du budget. En effet, pour des raisons tenant aux modifications des conditions économiques, politiques, sociales..., on constate des différences entre dépenses publiques votées et exécutées, et entre recettes prévues et encaissées.

Après avoir déterminé les impulsions budgétaires souhaitées et réelles, nous analyserons, pour chacune d'elles, l'évolution du taux de croissance des dépenses publiques totales et des dépenses militaires, afin d'établir si, dans le cadre d'un budget restrictif, expansif, ou neutre, ces dernières suivent une évolution semblable à celle des dépenses publiques totales, et sont utilisées comme instrument de politique économique.

Impulsions budgétaires et évolution des dépenses militaires françaises

La première étape consiste à calculer la différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et des recettes budgétaires, votées et exécutées. Selon l'écart entre le taux de croissance des dépenses et des recettes publiques, ($g - t$), et le taux de croissance économique (ce), on précisera la nature expansive, restrictive ou neutre des impulsions budgétaires souhaitées et réelles. Les résultats de ces calculs sont présentés en annexe (tableaux n° 1 et 2). Dans un deuxième temps, nous analyserons l'évolution des dépenses militaires, afin d'établir si elles font ou non l'objet d'une action spécifique de la part des pouvoirs publics.

Impulsion budgétaire souhaitée et évolution des dépenses militaires

Selon que l'impulsion budgétaire souhaitée est expansive, restrictive ou neutre, les dépenses militaires suivent des évolutions différentes.

Sur la période étudiée (1971-1995), l'impulsion conférée au budget voté est expansive à quatre reprises, mais seul le budget de relance de 1975 voit les dépenses militaires augmenter plus fortement que les dépenses publiques totales (16% pour les premières contre seulement 12,92% pour les secondes). On constate parallèlement une augmentation de la part des dépenses militaires dans les dépenses totales et une accélération du taux de croissance des crédits affectés à la Défense. On ne peut cependant pas en conclure que l'intention des pouvoirs publics ait été de relancer l'économie par les dépenses militaires. En effet, cette évolution résulte de préoccupations militaires et non économiques: face à l'accroissement des dépenses de fonctionnement, en particulier des rémunérations des personnels et du prix des

carburants, le gouvernement, conscient des effets pernicioeux de l'inflation sur la réalisation des programmes prévus par la loi de programmation militaire de 1971-1975 fait voter des crédits supérieurs à ceux fixés par celle-ci: la dégradation des conditions économiques ne doit pas remettre en cause la puissance militaire de la France⁷. Quant aux budgets expansifs de 1974, 1982 et 1983, l'intention de relance passe par les dépenses publiques civiles, leur rythme de croissance prévu est supérieur à celui des dépenses militaires. Depuis 1971, les pouvoirs publics français n'ont, à aucun moment, manifesté la volonté d'utiliser les dépenses militaires comme instrument de politique économique à des fins de relance de l'activité.

A six reprises (1977, 1981, 1988 et de 1990 à 1992), la détérioration des conditions économiques a conduit à l'adoption de budgets de rigueur qui ont pénalisé plus sévèrement la Défense que les postes budgétaires civils. Sur ces années, les mesures d'économies ont davantage contraint les dépenses militaires: celles-ci augmentent moins vite que les dépenses civiles et leur part dans les dépenses publiques totales diminue. S'agissant des budgets restrictifs de 1972, 1984, 1986 et 1989, les dépenses militaires subissent également la rigueur mais dans une moindre mesure que les dépenses civiles: leur taux de croissance et leur part dans le budget total augmentent plus vite que ceux des dépenses publiques civiles.

Sur six budgets où l'impulsion budgétaire souhaitée est neutre, quatre voient les dépenses militaires croître moins rapidement que les dépenses publiques totales (1971, 1973, 1978 et 1979). Seuls les budgets de 1976 et de 1985 laissent apparaître une augmentation des dépenses militaires supérieure à celle de l'ensemble des dépenses. Pour 1976, cette évolution résulte de considérations militaires: l'objectif des pouvoirs publics est de rattraper les retards dans l'exécution de la loi de programmation militaire de 1971-1975. Ce sont ces mêmes considérations qui dominent en 1985: le but est de rattraper les retards dans la réalisation des programmes, essentiellement imputables à l'inflation. Cependant, à l'exception de ces deux budgets, la neutralité budgétaire s'accompagne d'une

réduction de la part des dépenses militaires dans les dépenses publiques.

L'analyse du budget de l'Etat depuis 1971 permet d'établir, qu'en France, les pouvoirs publics n'ont jamais manifesté la volonté de relancer l'activité par les dépenses militaires; mais, dans la plupart des cas, lorsque la pression des contraintes économiques impose des mesures d'économies, celles-ci visent en premier lieu les crédits affectés à la Défense, que l'impulsion budgétaire soit neutre ou restrictive.

Cependant, l'impulsion budgétaire n'est pas toujours conforme aux souhaits du gouvernement. Des divergences résultant essentiellement des modifications des conditions économiques, peuvent apparaître entre réalisations (exécution du budget) et prévisions (vote du budget).

Impulsion budgétaire réelle et évolution des dépenses militaires

Selon que l'impulsion budgétaire est conforme ou non à la volonté du gouvernement (loi de finances initiale), les contraintes économiques vont exercer des pressions plus ou moins fortes sur les dépenses militaires.

Les dépenses militaires ne bénéficient pas des impulsions budgétaires réelles expansives

Alors que les budgets de 1975 et 1976 prévoyaient une augmentation plus importante des dépenses militaires que des dépenses civiles, force est de constater qu'au terme de ces exercices les prévisions n'ont pu être réalisées. Contrairement à ce que prévoyait la loi de finances initiale, le taux de croissance des dépenses militaires est inférieur à celui des dépenses civiles. Néanmoins, lors de l'exécution du budget de 1975, les dépenses militaires dépassent les crédits ouverts par la loi de finances initiale. Ce dépassement résulte de la volonté des pouvoirs publics de ne pas pénaliser la Défense: les réalisations militaires

ne doivent pas être mises en péril par l'inflation, elles ne doivent pas faire les frais de la dégradation des conditions économiques.

S'agissant des autres budgets expansifs (1981, 1983, 1986 et 1993⁸), c'est l'inverse qui se produit: les dépenses militaires vont subir la pression des variables économiques, en particulier l'inflation. Ainsi, en 1981, pour compenser l'accroissement considérable des crédits relatifs à l'achat des carburants (+67,03% en 1981), le niveau d'entraînement va être réduit⁹. Les évolutions sont similaires en 1983, 1986 et 1993: conformément aux souhaits du gouvernement, la relance se fera par les dépenses publiques civiles. Quant à la loi de finances rectificative, qui intervient en 1986 pour débloquer 1 609 millions de crédits militaires supplémentaires, dont 500 millions de crédits nouveaux, elle ne résulte pas d'une volonté du gouvernement de compenser les effets négatifs des variables économiques sur la Défense, ou d'utiliser les dépenses militaires pour relancer l'économie, mais elle répond à des impératifs militaires: il s'agit de couvrir les surcoûts liés aux opérations de défense à l'étranger, notamment au Tchad et au Liban.

Les dépenses militaires sont « victimes » des impulsions budgétaires réelles restrictives

Parmi les exercices budgétaires où l'impulsion réelle est restrictive, cinq¹⁰ font davantage peser la rigueur sur les dépenses militaires: la dégradation des conditions économiques va peser en premier lieu sur les crédits affectés à la Défense, et la part des dépenses militaires dans le budget total va diminuer. En 1989, les dépenses militaires sont même en baisse par rapport à l'année précédente. En d'autres termes, pour ces exercices budgétaires, lorsque la situation économique se dégrade et que des plans d'assainissement sont mis en oeuvre, le premier poste visé pour la réalisation d'économies est la Défense.

Néanmoins, il semble que ces mesures d'économies soient difficiles à réaliser: dans la plupart des cas, les dépenses

militaires exécutées dépassent celles votées; ainsi, alors que la loi de finances initiale de 1993 prévoyait une diminution des dépenses militaires de 1 %, on constate que lors de l'exécution du budget, elles sont en progression de 1,69 %.

Il n'en demeure pas moins que la rigueur les pénalise davantage lors du vote et/ou de l'exécution du budget.

En 1979, 1982, 1985 et 1987-88, les dépenses militaires subissent moins fortement la pression des contraintes économiques: elles augmentent plus rapidement que les dépenses civiles.

Au sein de ces exercices, le budget de 1979 est un cas particulier: si les dépenses militaires augmentent plus vite que les dépenses civiles, c'est en partie parce que le gouvernement entend régler une partie de la facture pétrolière par les exportations d'armements. La dégradation des résultats du commerce extérieur, qui accompagne la nouvelle flambée des prix du pétrole en 1978-79, va favoriser, en quelque sorte, les dépenses militaires; lors de la mise en place du plan de freinage du gouvernement de Raymond Barre, les pouvoirs publics refusent de réduire les crédits affectés à la Défense. En dépit, ou à cause de la dégradation du déficit commercial, les dépenses militaires seront maintenues. L'idée défendue ici est que de l'importance des crédits d'équipement militaire dépend la capacité de l'industrie d'armement à produire un matériel de pointe compétitif et exportable; plus les crédits d'équipement seront élevés, plus les commandes à l'industrie le seront, plus elles produiront, permettant ainsi la réalisation d'économies d'échelle, la baisse des coûts unitaires de production, des prix... Avec un matériel compétitif, susceptible d'être exporté, les ressources dégagées permettront de régler une partie de la facture pétrolière.

Si en 1982, les dépenses militaires sont affectées moins fortement par la rigueur que les dépenses publiques civiles, elles subissent néanmoins les conséquences de la dégradation économique: l'importance accordée au budget de la Défense voté pour 1982 ne cadre plus avec les nouvelles orientations de la politique économique adoptée en 1982, à savoir limiter le

déficit budgétaire consécutif à la relance du gouvernement Mauroy. Les dépenses militaires votées sont jugées trop importantes, et lors de l'exécution du budget, certaines seront annulées ¹¹.

Quant aux budgets restrictifs de 1985, 1987 et 1988, ils pénalisent davantage les dépenses civiles, qui augmentent plus faiblement que ne le prévoyait la loi de finances initiale, et leur part dans le budget exécuté diminue.

Enfin, si l'impulsion budgétaire souhaitée pour 1994 est neutre, celle effectivement réalisée sera restrictive. La rigueur épargnera cependant les dépenses militaires qui augmenteront plus fortement que prévu.

La neutralité budgétaire s'obtient au détriment des dépenses militaires

Parmi les budgets où l'impulsion budgétaire est neutre, deux sont conformes aux souhaits exprimés par les pouvoirs publics dans les lois de finances initiales : 1971 et 1978. Le budget de 1971 prévoyait un accroissement des dépenses civiles supérieur à celui des dépenses militaires ; lors de son exécution, c'est l'inverse qui se produit. La neutralité budgétaire s'accompagne d'une augmentation des dépenses militaires supérieure à celle prévue par la loi de finances, alors que la totalité des dépenses publiques votées n'est pas engagée. Le souci d'économies budgétaires, tel qu'il ressort de l'exécution du budget, épargne les dépenses militaires.

En 1978, la neutralité du budget s'intègre dans le cadre de la réduction du déficit budgétaire et de la lutte contre l'inflation. Cette politique se traduit par des dépenses publiques exécutées, civiles et militaires, inférieures aux dépenses votées ; mais les mesures d'économies frappent moins fortement la Défense : si les dépenses militaires exécutées sont inférieures à celles votées, l'écart (relatif et absolu) entre dépenses militaires exécutées et votées est plus faible qu'entre dépenses civiles exécutées et votées. Les budgets civils sont davantage affectés

par la dégradation de la situation économique et par la politique de lutte contre l'inflation. Cette résistance du budget de la Défense au ralentissement des dépenses publiques, imposé par le gouvernement de Raymond Barre, résulte de la volonté du gouvernement de ne pas faire passer l'assainissement économique avant l'équipement des armées et l'indépendance nationale.

Le budget voté en 1980 se veut expansif et prévoit un accroissement des dépenses militaires supérieur à celui des dépenses civiles; il apparaît cependant qu'à la fin de 1980 l'impulsion budgétaire obtenue est neutre, et que les dépenses militaires sont réduites au profit des dépenses civiles, et en particulier des dépenses sociales.

En 1984, le poids des contraintes économiques est encore plus net; une grande part des crédits militaires votés sera annulée; parallèlement, on constate un dépassement des dépenses civiles exécutées.

L'exécution du budget de 1990 voit croître les dépenses militaires plus rapidement que les dépenses civiles. Cette évolution, contraire aux prévisions de la loi de finances initiale, résulte de la volonté des pouvoirs publics de rattraper les insuffisances du budget de 1989 qui avait vu diminuer les dépenses militaires ¹².

Le budget voté pour 1991 se voulait restrictif, mais l'impulsion réelle obtenue lors de son exécution sera neutre: les recettes encaissées atteignent moins de la moitié des recettes prévues, en raison du ralentissement économique. Si les dépenses civiles exécutées correspondent aux dépenses votées, il en est différemment des dépenses militaires: la loi de finances prévoyait un accroissement de 3,32%, il ne sera que de 1,43%. Les mesures d'économies portent en premier lieu sur la Défense.

A partir de 1991, des coupes dans les crédits militaires sont pratiquées régulièrement, et la Défense est le premier poste budgétaire visé par les mesures d'économies. La mise en œuvre du plan « Armées 2000 » ¹³, en septembre 1991,

et les mesures draconiennes annoncées par le ministre de la Défense, Pierre Joxe, le 16 avril 1992, répondent en grande partie au souci d'économies budgétaires des pouvoirs publics. Le plan Armées 2000, visant à moderniser l'armée, et surtout à mettre en place un système plus économique, s'articule autour de deux principes: le premier vise la restructuration administrative de l'armée ¹⁴, le second repose sur la recherche directe d'économies par la réduction des effectifs ¹⁵.

En avril 1992, le ministre de la Défense annonce de nouvelles mesures d'économies: il s'agit de mettre « l'armée au pas de la rigueur ». La recherche d'économies budgétaires passe par la dissolution et le regroupement d'une centaine d'unités ¹⁶.

Il apparaît, qu'au delà de 1991, « l'armée peau de chagrin » doit encore se rétrécir et la Défense faire les frais de la rigueur. Alors que le taux de croissance des dépenses militaires votées pour 1992 est inférieur à 1%, la loi de finances rectificative (pour 1992) du 23 décembre 1992, couvre les moins values des recettes budgétaires par des annulations de crédits qui frappent avant tout la Défense. Si les mesures d'économies visent l'ensemble des ministères, elles portent pour 9 milliards de francs sur les dépenses civiles, qui représentent environ 85% du budget global, et pour 3,3 milliards sur les dépenses militaires.

Le changement de gouvernement en mars 1993 ne semble pas indiquer un changement de tendance. Le 23 juillet 1993, le ministre de la Défense, François Léotard, réunit ses principaux collaborateurs, pour discuter de l'avenir des programmes du Rafale et du Mirage 2000-5 mis en péril par les coupes budgétaires que la Défense va devoir subir: le programme du Rafale est reporté de plusieurs mois, et la commande de Mirage 2000-5 annulée.

On pourrait craindre que ces évolutions ne mettent en péril l'équipement des armées en faisant davantage porter les mesures d'économies sur les investissements plutôt que sur les dépenses de fonctionnement plus incompressibles. Or, si

l'on observe l'évolution de la part des investissements dans les budgets militaires votés et exécutés ¹⁷, on constate que, jusqu'en 1989, il n'en est rien : les mesures d'économies visent davantage les dépenses militaires de fonctionnement.

Jusqu'en 1989, les mesures d'économies épargnent les investissements militaires ¹⁸

Sur les douze impulsions restrictives, six prévoient une diminution de la part des investissements dans le budget militaire, par rapport à la loi de finances initiale de l'année précédente. Or, l'analyse des budgets exécutés fait apparaître que, jusqu'en 1989, les investissements ne sont pas sacrifiés à la rigueur, ni l'équipement des armées à l'assainissement économique. En effet, que les impulsions restrictives souhaitées prévoient ou non une baisse de la part de l'investissement dans le budget militaire, et quelles que soient les impulsions réelles obtenues, la part des investissements dans le budget dépasse systématiquement celle inscrite dans la loi de finances.

S'agissant des impulsions restrictives obtenues, l'évolution de la part des investissements dans le budget militaire varie selon la période. Jusqu'en 1988, en dépit de l'adoption ou de l'exécution du budget de rigueur, la part des dépenses en capital dans le budget des armées s'accroît aux dépens des dépenses de fonctionnement ¹⁹. Et même lorsque les pouvoirs publics manifestent la volonté de réduire les dépenses d'équipement, dans les faits, c'est-à-dire dans les budgets exécutés, les dépenses de fonctionnement subissent davantage la rigueur : réduction des niveaux d'entraînement, suppression de postes, réduction de la durée du service militaire, du nombre d'appelés... Les investissements militaires semblent davantage incompressibles ; leur inertie à la baisse est plus forte que celle des dépenses de fonctionnement.

A partir de 1989, la tendance s'inverse. Quelle que soit la nature des impulsions budgétaires obtenues, la part des dépenses d'équipement dans le budget de la Défense diminue,

passant de près de 50% en 1989 à 46% en 1994. Cette évolution résulte de l'annulation et du report de nombreux programmes militaires depuis plusieurs années²⁰, et du fait que, à force de faire peser les mesures d'économies sur les dépenses de fonctionnement, il n'est plus possible de les réduire. Par ailleurs, le plan Armées 2000, qui s'inscrivait dans une logique de réduction des dépenses de fonctionnement, s'est traduit par des restructurations administratives, des fermetures de plusieurs bases militaires, des suppressions d'effectifs... et de nouvelles économies de fonctionnement semblent désormais difficiles.

L'analyse a mis en évidence qu'en France, entre 1971 et 1995, lorsque les conditions économiques ont conduit à l'adoption de budgets de relance, ou lorsque les impulsions budgétaires obtenues ont été expansives, les dépenses militaires n'ont jamais été utilisées par les pouvoirs publics comme instrument de politique économique. Par ailleurs, que les impulsions budgétaires souhaitées ou effectives soient restrictives ou neutres, lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses publiques, la Défense n'y échappe que très exceptionnellement. Dans la plupart des cas, la rigueur frappe systématiquement le budget militaire qui, davantage que les dépenses publiques civiles, fait les frais de la dégradation économique. Même lorsque les économies réalisées sont inférieures à celles prévues dans la loi de finances initiale, la rigueur, imposée par les contraintes économiques, pénalise en premier lieu la Défense. Quant à la neutralité budgétaire, elle ne l'épargne pas davantage: dans un cas sur deux, des coupes budgétaires viennent frapper les crédits affectés à la Défense, et des dépenses votées ne sont pas exécutées.

Les coupes dans le budget de la Défense, imposées par la pression des contraintes économiques, ont, jusqu'en 1988,

épargné les investissements militaires et pesé plus sévèrement sur les dépenses de fonctionnement, moins incompressibles.

En revanche, depuis 1989, il semble qu'il soit difficile de réduire davantage les dépenses ordinaires et que désormais, les investissements doivent eux aussi faire les frais de la rigueur. De 1988 à 1994, leur part dans le budget militaire a diminué de 6%. En dépit de cette baisse, la France est encore le pays qui consacre la part la plus importante de son budget militaire à ses équipements.

La dernière décennie a vu la pression des contraintes économiques se renforcer, et depuis 1988, le budget de la Défense diminue de façon continue.

Mais l'année 1996 va peut-être marquer une nouvelle étape dans l'évolution des crédits affectés à la Défense. En effet, alors que le ministre des Finances réclamait une baisse de 15,9 milliards de francs pour le budget de la Défense par rapport à 1995, celui-ci passe, de 1995 à 1996, de 243,45 à 241,4 milliards, soit une baisse de moins de 1%. Contre toute attente, la Défense évite des coupes claires dans son budget. Le comité stratégique mis en place en 1995 pour l'élaboration de la nouvelle loi de programmation militaire, ainsi que les industriels de l'armement, vont peut-être intégrer que, si les fastes années sont terminées, celles de la rigueur, avec ses annulations et ses reports de programmes et de crédits, pourraient être moins douloureuses que prévu.

Annexe n° 1

Impulsions budgétaires souhaitées et évolution des dépenses militaires

Années	Taux de croissance des recettes prévues T_v	Taux de croissance des dépenses votées G_v	$G_v - T_v$	Taux de croissance économique (ce)	Nature de l'impulsion budgétaire N, R, E	Taux de croissance des D.M. votées	D.M. votées
							D.P. totales votées
1971	8.35	8.66	0.31	4.8	N	7.42	16.59
1972	9.75	-5.28	-15.03	4.4	R	8.62	19.09
1973	6.07	10.02	3.95	5.4	N	6.32	18.38
1974	11.92	16.74	4.82	3.1	E	10.8	17.45
1975	7.8	12.92	5.12	-0.3	E	16.0	17.93
1976	13.45	13.55	0.1	4.2	N	14.06	18.01
1977	13.99	13.71	-0.28	3.2	R	9.02	18.12
1978	16.26	18.53	2.27	3.4	N	14.64	17.53
1979	14.36	15.94	1.58	3.2	N	14.66	17.33
1980	0.43	14.44	14.01	1.6	E	15.03	17.42
1981	32.21	16.32	-15.89	1.2	R	15.93	17.36
1982	18.99	28.28	9.29	2.5	E	18.95	16.10
1983	8.89	10.63	1.74	0.7	E	7.64	15.66
1984	6.5	6.38	-0.12	1.3	R	6.54	17.79
1985	4.71	5.97	1.26	1.9	N	6.43	17.87
1986	3.95	1.24	-2.71	2.5	R	7.3	15.03
1987	3.97	6.94	2.97	2.2	E	5.83	18.75
1988	4.74	4.58	-0.16	3.8	R	2.95	18.45
1989	8.93	2.09	-6.83	3.9	R	4.22	18.84
1990	6.44	5.7	-0.74	2.8	R	4.05	18.01
1991	7.65	4.2	-3.45	1.2	R	3.31	18.42
1992	4.18	3.25	-0.93	1.1	R	0.81	17.98
1993	-1.18	4.86	6.04	-1	E	2.18	17.52
1994	2.96	3.49	0.53	2.0	N	-1.01	16.7
1995	5.57	2.36	-3.21	3.1 (p)	R	0.35	16.56

Annexe n° 2

Années	Taux de croissance des recettes prévues T encaissées	Taux de croissance des dépenses exécutées G	$G - T$	Taux de croissance économique	Nature de l'impulsion budgétaire N, R, E	Taux de croissance des D.M. exécutées	D.M. exécutées*
							D.P. totales exécutées
1971	7.58	7.96	0.38	4.8	N	9.49	17.9
1972	13.16	10.45	-2.75	4.4	R	7.41	17.4
1973	13.75	13.52	-0.23	5.4	R	7.58	16.49
1974	21.3	15.6	-5.7	3.1	R	13.04	16.13
1975	7.8	26.09	18.29	-0.3	E	19.0	15.22
1976	8.25	13.54	5.29	4.2	E	12.79	15.12
1977	11.89	11.07	-0.82	3.2	R	10.07	14.99
1978	12.67	15.3	2.63	3.4	N	13.96	14.82
1979	16.58	14.18	-2.4	3.2	R	15.09	14.93
1980	17.13	17.35	0.22	1.6	N	15.83	14.74
1981	15.63	20.88	5.25	1.2	E	17.34	14.26
1982	17.6	13.45	-4.15	2.5	R	14.18	14.35
1983	6.79	15.39	8.6	0.7	E	9.46	13.62
1984	8.36	8.43	0.07	1.3	N	1.47	12.74
1985	8.227	3.09	-5.18	1.9	R	6.28	13.14
1986	7.48	10.81	3.33	2.5	E	6.61	12.61
1987	4.69	1.15	-3.54	2.2	R	6.39	13.27
1988	4.87	4.02	-0.85	3.8	R	7.67	13.73
1989	-4.9	5.8	-2.31	3.9	R	-2.59	12.64
1990	5.2	5.71	0.51	2.8	N	7.66	14.52
1991	3.17	4.17	0.97	1.2	N	1.43	14.13
1992	3.3	4.21	0.91	1.1	N	0.92	12.98
1993	-0.75	5.45	6.2	-1	E	-0.38	12.64
1994	5.53	3.71	-1.82	2.0	R	1.69	12.38

* recettes encaissées et non prévues.

Annexe n° 3

Années	INVmil(v)	INVmil(e)	INVciv(v)	INVciv(e)
	DM(v)	DM(e)	DCiv(v)	DCiv(e)
1971	40.93	44.36	18.83	14.99
1972	40.24	44.15	19.51	14.95
1973	43.07	42.46	18.72	13.65
1974	42.1	43.16	18.28	13.14
1975	38.76	42.67	16.77	13.54
1976	32.17	40.63	17.26	12.77
1977	26.43	37.87	16.08	10.56
1978	34.84	38.21	13.73	9.53
1979	39.68	40.68	7.77	9.00
1980	37.79	40.33	11.18	10.85
1981	38.71	43.02	10.49	11.30
1982	39.98	43.55	10.55	9.96
1983	38.35	43.61	10.40	7.98
1984	38.94	46.87	10.29	9.20
1985	39.39	47.69	10.21	8.33
1986	38.76	47.84	9.38	9.18
1987	41.51	50.12	8.02	6.36
1988	42.66	51.17	7.83	6.96
1989	44.18	49.23	8.62	8.00
1990	44.24	51.29	8.43	8.43
1991	43.25	49.44	9.02	8.40
1992	42.81	47.27	8.43	8.42
1993	41.89	46.90	8.61	7.10
1994	38.73	46.04	8.66	8.20

D.M. : dépenses militaires

D.P. : dépenses civiles

v : voté

e : exécuté

INV : investissement

INVmil(v) : investissement militaire voté

INVciv(v) : investissement civil voté

INVmil(e) : investissement militaire exécuté

INVciv(e) : investissement civil exécuté

Source : documents budgétaires ; rapports annuels de l'INSEE ; Notes Bleues du ministère de l'Economie et des Finances.

Notes

1. Livre blanc sur la Défense, [1994]. Documentation française, collection des rapports officiels, 1994.

2. Valérie Lelièvre: « Dépenses militaires: déterminants et conséquences économiques ». Thèse de doctorat, université de Nancy 2, [1993].

3. Central Planbureau: "The Macroeconomic Outlook", [1969].

4. Dans la suite de cette étude, lorsqu'il sera fait référence à l'impulsion budgétaire, ce sera dans le sens du nouvel indicateur construit, et non tel qu'il a été défini par le bureau du plan néerlandais.

5. Ce dernier mesure l'impulsion budgétaire par l'indicateur suivant: $(G_t - T_t) - (G_{t-1} - T_{t-1}) - (N_t \cdot T_{t-1})/G_{t-1}$ avec (G_t) et (T_t) , les dépenses et les recettes de l'année (t) , $(G_{t-1} - T_{t-1})$ les dépenses et les recettes de l'année précédente, et (N_t) le taux de croissance du P.I.B. l'année (t) .

Cet instrument n'a pu être retenu pour déterminer la nature de l'impulsion exercée par le budget, en France, entre 1971 et 1995. Les calculs qui ont été réalisés indiquaient que tous les budgets de 1971 à 1995 avaient exercé des impulsions restrictives, ce qui n'est pas conforme aux enseignements de l'histoire de la politique budgétaire française. Nous avons dû, pour cette raison, établir un nouvel instrument pour déterminer l'impulsion budgétaire.

6. Trois cas de figure sont envisagés: pour relancer l'activité économique et lutter contre le chômage, le gouvernement décide de mettre en œuvre une politique budgétaire expansive, en augmentant les dépenses publiques et/ou en freinant les recettes; pour

rétablir les grands équilibres (lutte contre l'inflation, réduction des déficits budgétaire et/ou commerciaux...), le gouvernement adopte une politique restrictive, freinant les dépenses publiques et/ou augmentant les recettes; enfin, le budget de l'Etat est neutre au regard de la politique économique, d'autres instruments lui ayant été préférés.

7. La troisième loi de programmation militaire correspond, dans le temps, au VIème plan français (1971-1975), un plan moins rigoureux que les précédents, même si la lutte contre l'inflation reste la préoccupation majeure des pouvoirs publics. Mais l'inflation va largement dépasser le niveau prévu, et affecter l'exécution de la loi de programme: si les budgets militaires annuels se contentent d'inscrire les dépenses militaires prévues par la loi de 1971-75, ils seront insuffisants pour réaliser les objectifs. Aussi, pour compenser l'insuffisance des dépenses militaires, le taux de croissance des dépenses militaires inscrites au budget augmente dès 1972, et des lois de finances rectificatives viennent augmenter les crédits ouverts par les lois de finances initiales.

8. Le caractère expansif de l'impulsion budgétaire (réelle et souhaitée) de 1993 résulte, non d'une volonté des pouvoirs publics de relancer l'activité par le budget, mais du ralentissement économique qui vient ici biaiser l'indicateur d'impulsion budgétaire. La récession de 1993 s'est traduite par une diminution des recettes publiques, et par un gonflement des dépenses supérieur aux souhaits du gouvernement (elles augmentent de 5,45% contre 4,86% dans la loi de finances initiale; ce qui explique que l'indicateur $[(g - t) - (ce)]$ soit positif, et l'impulsion expansive.

On constate par ailleurs que les dépenses militaires exécutées en 1993 sont en baisse par rapport à 1992.

9. Le nombre de jours d'entraînement pour la section Terre, le nombre de jours de sortie en mer pour la Marine, et le nombre d'heures de vols pour l'armée de l'Air, sont réduits par souci d'économies.

10. Les six budgets concernés sont ceux de 1972 à 1974, 1977, 1989 et 1994.

11. La priorité est désormais donnée à l'assainissement économique et aux avantages sociaux accordés dans le cadre de la lutte contre les effets du chômage et du développement des dépenses de solidarité.

12. Les crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale de 1989 sont inférieurs à ceux prévus par la loi de programmation militaire. A ces retards dans l'affectation des crédits viennent s'ajouter les surcoûts observés pour la réalisation du SNLE-Nouvelle Génération, du char Leclerc et du Rafale. Cela va se traduire par des reports de programmes et par la réduction de certaines commandes (l'AMX 32, les Mirages 2000...).

13. M. Faivre : « plan Armées 2000 ». Revue de la défense nationale, oct. [1989].

14. L'objectif est de privilégier l'opérationnel en dégageant le plus possible les forces de leurs tâches administratives ; à cet effet, un « commandement militaire de défense » est créé afin de soutenir administrativement les régiments : il leur permettra de se recentrer sur leur métier en les libérant des tâches non spécifiquement militaires. Les Services, organismes qui fournissent des soutiens aux armées, sont également réorganisés en vue d'une « inter-arméisation » qui

doit favoriser la réalisation d'économies de fonctionnement.

15. En substituant deux corps d'armée (Lille et Baden) aux trois existants et en réduisant le nombre d'états majors (de 28 ils passent à 9), les effectifs vont diminuer et permettre des économies.

16. Parmi les mesures annoncées :

– la flotte aérienne de combat devra être réduite à 400 appareils (contre 450 aujourd'hui) pour 1997 ; les bases de Bordeaux-Mérignac et de Strasbourg-Enztheim seront dissoutes.

– les mesures prévoient la concentration des bâtiments de la flotte de surface sur Toulon et des bâtiments d'action sous-marine sur Brest et la fermeture progressive de la base aéronavale de Fréjus-Saint Raphaël. L'armée de Terre sera la plus touchée par les mesures de rigueur : elle devrait perdre 1/4 de ses effectifs d'ici 1997, de nombreux régiments seront dissouts... Ces mesures, qui font de l'Armée une « peau de chagrin », sont aggravées par le fait que certaines mesures du plan Armées 2000 sont abandonnées, notamment la mise en place d'une circonscription militaire de défense à Strasbourg.

17. L'annexe 3 retrace l'évolution, entre 1971 et 1995, de la part de l'investissement dans le budget militaire prévue par la loi de finances initiale et celle qui résulte de l'exécution du budget, ainsi que la part de l'investissement dans le budget civil prévue dans la loi de finances initiale et celle qui résulte de l'exécution du budget.

18. Les données qui permettent d'établir cette conclusion figurent en annexe 3.

19. De 1971 à 1988, sur neuf exercices budgétaires où l'impulsion réelle est restrictive, trois seulement voient la part

des dépenses d'équipement militaire diminuer (1972-73 et 1977).

20. Report, en 1989, du programme des missiles S4 du plateau d'Albion, du

programme Rafale en 1993... Annulations de nombreuses commandes : celle du char AMX 32, du canon 155, des Mirages 2000 en 1988-89, des Mirages 2000-5 en 1993...

Références

P. Batiffol [1981]: *Principes de défense et dépenses militaires*, contribution au colloque A.F.S.E.

Central Planbureau [1969]: **The macroeconomic outlook**.

M. Faivre [1989]: *Armées 2000*, **Revue de la défense nationale**, octobre.

M. Faivre [1991]: *Armées 2000*, **Revue de la défense nationale**, mai.

M. Faivre [1991]: *Le budget militaire à l'Assemblée nationale*, **Revue de la défense nationale**, janvier.

J. Fontanel et R. Smith [1985]: *Analyse économique des dépenses militaires*, **Stratégique** n° 27.

J. Fontanel et R. Smith [1985]: *L'effort économique de défense : France et Royaume-Uni*, Arès, **Défense et sécurité**.

L. J. Griffin, M. Wallace et J. Devine [1982]: *The Political Economy of Military Spending: Evidence from the United States*. **Cambridge Journal of Economics**, vol. 6.

Hartley et Sandler [1990]: *The Economics of Defense Spending: an International Survey*. Routledge Chapman and Hall, London.

P. Heidt [1970]: *Le budget de la défense nationale pour 1970*, **Revue de la défense nationale**, janvier.

C. J. Hitch et R. N. Mckean [1965]: *The Economics of Defense in Nuclear Age*, Harvard University Press.

J. F. Jacques et E. Picavet [1994]: *Relations causales entre les dépenses militaires et leur environnement macro-économique: tests partiels pour la France et les Etats-Unis*, **Economie et prévision**, vol. 1.

P. Jamet [1977]: *Chronique budgétaire*, Arès.

P. Jamet [1978-1979]: *Chronique budgétaire*, Arès.

P. Jamet [1981]: *Chronique budgétaire*, Arès, vol. 4, 1989.

V. Lelièvre [1993]: *Dépenses militaires: déterminants et conséquences économiques*, Thèse de doctorat en sciences économiques, université de Nancy 2.

R. E. Looney et S. Mehay [1989]: *Causal Factors in the Postwar Defense Spending*, **Defense Analysis**, vol. 5.

R. E. Looney et S. L. Mehay [1990]: *US Defense Expenditures: Trends and Analysis, the Economics of Defense Spending: an International Survey*, Routledge.

J. P. Mercier [1983]: *Chronique budgétaire*, Arès.

J. P. Mercier [1984-1985]: *Chronique budgétaire*, Arès.

J. Percebois [1983]: *Le budget militaire de 1983: un budget de transition dans une conjoncture d'austérité*, Arès.

L. Pilandon [1982]: *Le rapport dépenses militaires-développement économique à partir de quelques corrélations écono-*

métriques, **Revue d'économie politique**, n° 4.

C. Schmidt [1983]: *Dépenses militaires et analyse économique, conséquences économiques et sociales de la course aux armements*, **Economica**.

C. Schmidt [1983]: *Economie et Défense: un domaine aux multiples interactions*, **Revue d'économie politique**.

C. Schmidt [1986]: *Esquisse d'un modèle dynamique des dépenses militaires françaises construit en forme de jeu de Nash*, **Revue d'économie politique**.

C. Schmidt [1980]: *L'économie de la Défense en France*, **Revue d'économie politique**, n° 6.

C. Schmidt, L. Pilandon et J. Aben [1990]: *Defense Spending in France: the Price of Independence*, in Hartley and Sandler (op. cit). *The Economics of Defense Spending: an International Survey*. Routledge Chapman and Hall, London.

C. Schmidt [1992]: *La portée économique des lois de programmation*, **Revue de la défense nationale**.

R. Smith [1980]: *The Demand of Military Expenditure*, **The Economic Journal**, vol. 90.

M. R. Tercinet [1980]: *Chronique budgétaire*, Arès.

G. Vincent [1992]: *Loi de programmation militaire*, **Revue de la défense nationale**.