

EFFORTS D'ÉQUIPEMENT DE DÉFENSE : UN COÛT NET MODÉRÉ POUR L'ÉTAT

Les efforts financiers en matière d'équipement dans le domaine de la défense répondent à des enjeux opérationnels, politiques, ainsi que stratégiques. En tant que troisième poste dans le budget général de l'État, le poids des efforts de défense est cependant parfois souligné en raison de son importance. En pratique, une évaluation du coût net, pour l'État, des dépenses d'équipement révèle qu'il s'avère modéré dans la mesure où la moitié des dépenses originelles abondent ensuite les ressources de l'État dans un horizon inférieur à deux ans. Cette étude détaille la méthode suivie concourant à ce résultat.

Les efforts en matière de défense s'inscrivent dans un contexte sécuritaire et rendent compte d'enjeux à la fois opérationnels, politiques et stratégiques. D'un point de vue opérationnel, ces efforts visent la mise à disposition de capacités, tant humaines que matérielles, aux forces armées leur permettant de conduire les opérations, à la fois à l'étranger et sur le territoire national, décidées par le Président de la République, chef des armées. Ces efforts rendent ainsi également compte d'enjeux politiques liés à la protection des biens et des personnes en général, et des intérêts vitaux de la France en particulier. Il s'agit de parer aux risques, directs ou indirects, susceptibles de menacer la vie de la nation, appelant la prise en compte de la continuité des risques intérieurs et extérieurs qui pèsent sur la France, son territoire, sa population, ses intérêts de sécurité (Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, 2013). Dans le contexte actuel, le terrorisme est désormais la seconde préoccupation des Français, derrière le chômage et devant la situation économique (Dolignon et Calzada, 2016), selon les Eurobaromètres de la Commission Européenne). Enfin, les efforts financiers en matière de défense contribuent à l'autonomie stratégique de la France en assurant le développement et la pérennité d'un large tissu d'entreprises, tant des grands groupes que des petites et moyennes entreprises, spécialisées dans le développement, la production et la maintenance des armements sur le territoire national (Moura et Oudot, 2016).

Les efforts financiers en matière de défense s'inscrivent cependant dans le cadre de contraintes budgétaires tendues. Avec 32,4 milliards d'euros en 2017⁽¹⁾, la mission défense est le troisième poste du budget général de l'État (derrière l'éducation nationale et le service de la dette). Elle est mise en regard avec d'autres types de dépenses (éducation, santé, transport, etc.) en raison d'effets d'éviction à ressources budgétaires constantes.

Dans un tel contexte, l'enjeu est ici d'apprécier les ressources consacrées à la défense d'un point de vue économique. Deux orientations sont envisageables. La première consiste à mesurer l'impact des efforts de défense sur la richesse nationale. J. Malizard (2016) démontre ainsi par exemple, dans le cas français, que les dépenses d'investissement contribuent positivement au PIB. La seconde approche vise à apprécier le coût effectif pour un État associé aux dépenses publiques en appréciant ses différentes retombées (Dorman, Uttley et Wilkinson, 2015). Dans le cadre de cette approche, nous nous intéressons ici aux flux économiques générés par les dépenses d'équipement du ministère de la défense en vue d'estimer le coût net, pour l'État, de ces dépenses. Il s'agit de mesurer combien l'État obtient en retour après avoir investi dans les équipements de défense.

À cette fin, les dépenses d'équipement du ministère de la défense sont retenues. Elles représentent, en 2017, 53 % du budget de la mission défense, et rendent compte des enjeux opérationnels, politiques et stratégiques mentionnés ci-dessus. Une mesure prudentielle et vérifiable est retenue ici avec un horizon temporel inférieur à deux ans centré sur les flux fiscaux de façon à apprécier la relation entre les dépenses d'équipement et les ressources de l'État.



Jean-Michel OUDOT
Adjoint du Secrétaire Général de
l'Observatoire Économique de la Défense.

L'Observatoire Économique de la Défense diffuse EcoDef par messagerie électronique (format pdf).

Si vous êtes intéressé par cette formule, veuillez adresser un courriel à :

daf.oed.fct@intra.def.gouv.fr

Découvrez toutes les publications du secrétariat général pour l'administration sur :

Internet :
www.defense.gouv.fr/sga

Intranet :
www.sga.defense.gouv.fr



(1) Loi de finances initiale 2017 pour la mission défense, crédits de paiement (crédits budgétaires), hors pensions.

DES FLUX ÉCONOMIQUES NOMBREUX ET VARIÉS

La question du retour sur investissement appelle à documenter les flux économiques entre l'État prescripteur, d'un côté, et l'État collecteur, d'un autre côté. Il s'agit de mesurer la contribution financière globale en France des dépenses d'équipement engagées par l'État en matière de défense.

Les dépenses d'équipement recouvrent les dépenses d'investissement et de fonctionnement des programmes 144 (environnement et prospective de la politique de défense), 146 (équipement des forces), 178 (préparation et emploi des forces) et 212 (soutien de la politique de défense), hors comptes d'affectation spéciale I (immobilier) et F (budget défense du programme 309 entretien des bâtiments de l'État). Elles recouvrent les opérations stratégiques (OS) renseignement, dissuasion, équipements d'accompagnement et de cohérence, environnement des programmes d'armement, autres opérations d'armement, programmes à effets majeurs, prospective et préparation de l'avenir, entretien programmé du personnel, entretien programmé du matériel ainsi que les infrastructures.

Ces dépenses d'équipement sont tournées, pour la plupart, vers des sociétés de droit privé qui recourent à leur tour à une chaîne de sous-traitance. Ces sociétés constituent la base industrielle et technologique de défense (BITD). Les activités économiques ainsi alimentées, tant de façon directe (au sein des contractants de rang 1) qu'indirecte (auprès des sous-traitants de rangs 2 et suivants) génèrent des retombées financières pour l'État et les collectivités locales par le canal fiscal (impôts sur les bénéfices, TVA, contribution économique territoriale, etc.).

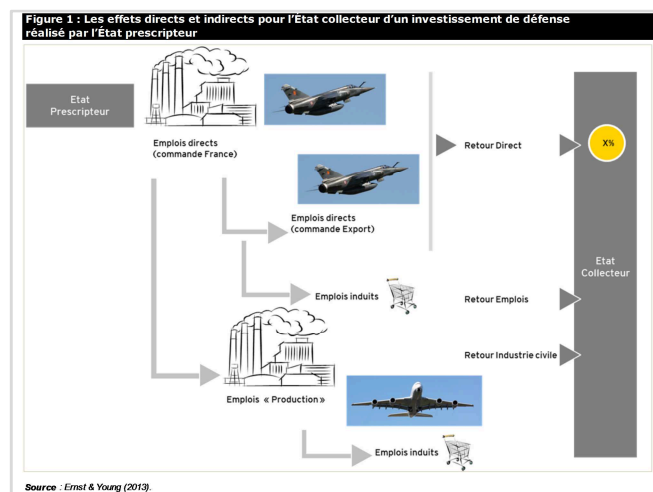
Dans le même temps, ces entreprises bénéficient d'autres flux financiers visant le soutien à leurs activités (Crédit Impôt Recherche, notamment). Les seules dépenses d'équipement ne sont donc pas suffisantes à l'appréciation de l'ensemble des flux financiers de l'État vers l'industrie. Les flux économiques État-industrie et industrie-État appellent donc à être documentés, en prenant en compte des mécanismes directs et indirects. La **figure 1** illustre les flux en jeu.

La fiscalité constitue un vecteur transversal rendant compte de l'ensemble de ces flux. Il s'agit alors de mesurer le retour fiscal généré par les dépenses d'équipement. Le retour fiscal direct (généré par les entreprises contractantes de rang 1) est distingué du retour fiscal indirect (issu des entreprises sous-traitantes de rangs 2 et suivants).

De façon à mesurer les flux fiscaux associés aux dépenses d'équipement du ministère de la défense, les périmètres suivants ont été retenus :

- État : personne morale de droit public, périmètre administration centrale (services à compétence nationale). Bien que la contribution économique territoriale soit versée aux collectivités territoriales, elle est prise en compte dans notre étude.
- Les entreprises constituant la base industrielle et technologique de défense (BITD) ont été identifiées à partir d'une méthode économique et statistique (Moura & Oudot, 2016). Les données utilisées proviennent du ministère de la défense (Chorus), des groupes spécialisés dans l'armement (fournisseurs des sept grands maîtres d'œuvre industriels), de la direction des applications militaires du CEA, des marchés passés par les entreprises résidentes sur le territoire national auprès de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ainsi que de la direction générale des douanes et droits indirects (sur les exportations d'équipements militaires). Ce périmètre rassemble environ 1 800 entreprises en France⁽²⁾.
- Les sociétés du secteur marchand sont retenues, la fiscalité appliquée au non marchand étant distincte selon la nature des flux. Les bases de données aujourd'hui disponibles ne restituent par ailleurs pas les flux fiscaux d'intérêt identifiés, relatifs au non marchand, dans notre étude.
- Les estimations sont menées sur l'année 2013, dernière année pour laquelle toutes les données fiscales nécessaires à la conduite de cet exercice sont aujourd'hui disponibles.

Les dépenses d'équipement du ministère de la défense orientées vers les entreprises de la BITD se montent, en 2013, à 9,987 milliards d'euros. Sur le périmètre marchand, ces efforts s'élèvent à 7,684 milliards d'euros et concernent 1 023 sociétés. La part des dépenses d'équipement dans le chiffre d'affaires de ces sociétés est estimée à partir de données individuelles. Ce ratio est appliqué, ligne à ligne, sur les flux pris en compte dans l'estimation, tels que détaillés dans la **figure 2**. Par exemple, si le chiffre d'affaires d'une société est déterminé à 30 % par les dépenses d'équipement du ministère de la défense, alors 30 % des impôts sur les bénéfices versés par cette société seront retenus. En moyenne, le ratio entre les dépenses d'équipement et le chiffre d'affaires des entreprises de la BITD s'élève à 9,08 % dans notre échantillon.



(2) 1 838 entreprises en 2011, 1 955 en 2012, 1 738 en 2013 et 1 890 en 2014.

Figure 2: Retour fiscal pour l'Etat des dépenses d'équipement de défense

| Flux État-BITD | | | | Flux BITD-État | | | |
|--|--------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|----------------|--------------------------------------|
| Dépenses d'équipement du ministère de la défense | Flux directs | 98,4% | 7 683,8 M€ | 112,7 M€ | 3,0% | Flux directs | Impôts sur les bénéficiaires |
| | | | | 1 536,8 M€ | 41,0% | | TVA collectée (20%) |
| | | | | 65,4 M€ | 1,7% | | Contribution économique territoriale |
| | | | | 691,8 M€ | 18,5% | | Charges sociales |
| | | | | 175,3 M€ | 4,7% | | IRPP |
| Crédit Impôt Recherche | Autres flux | 1,1% | 82,9 M€ | 877,9 M€ | 23,4% | Flux indirects | Charges sociales |
| Crédits et restitutions d'impôts | | 0,6% | 43,1 M€ | 284,4 M€ | 7,6% | | IRPP |
| Total | | 100% | 7 809,7 M€ | 3 744,2 M€ | 100% | | |
| Coefficient de retour fiscal | | | 47,9% | | | | |

LE COÛT NET POUR LA PERSONNE PUBLIQUE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT NE REPRÉSENTE QUE LE TIERS DU COÛT BRUT GLOBAL

Les flux financiers (dépenses d'équipement) et fiscaux ainsi comptabilisés mettent en avant un retour pour l'État, dans un délai inférieur à deux ans, de 48 % des montants initialement engagés⁽³⁾.

Les flux État-BITD sont expliqués à 98 % par les dépenses d'équipement, les autres flux, crédit impôt recherche et restitution d'impôts, ne présentant que des sommes marginales ici. Rappelons que chacun de ces flux est pondéré selon la part des dépenses d'équipement du ministère de la Défense dans le chiffre d'affaires des sociétés de la BITD, société par société (Cf. Quemener J. et Oudot J-M. (2015) pour une appréciation exhaustive des dépenses de R&D des entreprises de la BITD).

Les flux BITD-État sont principalement déterminés par la TVA collectée. En estimant les taxes et contributions versées par les contractants de rang 1 voire les sous-traitants, les charges sociales représentent 41,9 % du retour pour l'État, la TVA 41 % et l'impôt sur les revenus des personnes physiques 12,3 %. A l'inverse, les impôts sur les bénéficiaires (3 % du flux total) et la contribution économique territoriale (1,7 %) ne s'avèrent pas significatives dans ces estimations qui sont détaillées dans la **figure 2**.

Ces résultats rappellent l'intérêt des dépenses d'équipement qui, soumises notamment à la TVA, génèrent un retour fiscal rapide pour l'État. Or, en tant que premier investisseur de l'État, la défense est le ministère dont les dépenses d'équipement sont les plus importantes parmi les organismes publics.

Dans la littérature économique, certains travaux ont mesuré le retour financier ou fiscal des dépenses de défense pour l'État. Parmi ceux-ci figure un rapport d'Ernst & Young (2013) qui rend compte d'un retour de 80 % : « Un montant équivalent à environ 80 % de la dépense publique pour l'acquisition d'un équipement de défense auprès de l'industrie en France revient dans les caisses de l'État, de manière directe (94 pour une dépense de 120) ; c'est-à-dire, avant prise en compte des autres effets favorables indirects sur l'économie nationale comme décrits précédemment (consommation des employés et activité civile dérivée) et donc pour l'État » (page 8).

Outre que les sources d'information et les hypothèses retenues ne soient pas détaillées dans ce rapport, les différences avec notre étude résident dans la prise en compte, par Ernst & Young, des flux export et import, des dividendes versés à l'État actionnaire (qui représentent cependant moins de 1 % des flux valorisés) et des effets induits (dont les valeurs correspondantes ne sont pas détaillées dans ce rapport). Dans le cadre de notre étude, les flux à l'exportation n'ont pas été pris en compte. En effet, les exportations des entreprises de la BITD, tant de matériels de guerre que civils (Oudot, 2016), en année n sont rendues possibles par les efforts d'équipement des années précédentes (parfois au-delà d'une décennie, comme c'est le cas du Rafale par exemple). Le lien direct et à court terme ne peut ainsi pas être justifié à partir de critères objectifs. Or c'est ce lien qui est documenté ici.

(3) Le résultat est identique lorsque les dépenses d'investissement (i.e. titre 5 uniquement, et non plus équipement) sont prises en compte comme périmètre de départ.

Oxford Economics⁽⁴⁾ (2009) reconstitue de son côté un secteur industriel défense au Royaume-Uni et évalue les retours pour l'État en termes industriels (entreprises, emplois, qualifications, exportations), financiers (par les canaux fiscaux) et technologiques (Recherche & Développement, innovations). Concernant la fiscalité, il est fait état d'un retour fiscal de 11,5 % pour les investissements de défense en prenant en compte l'impôt sur le revenu des employés, les charges sociales versées par les entreprises et les employés ainsi que les taxes et impôts applicables aux entreprises. Outre les régimes fiscaux distincts, la non prise en compte des niveaux successifs de sous-traitance (et la fiscalité associée) ainsi que de la TVA limite toute comparaison avec les résultats présentés ici.

En France, au sujet de la filière des missiles, Martin (2013) estime qu'un euro investi rapporte trois euros à la collectivité. En plus des aspects fiscaux considérés ici, Martin valorise les effets induits qui relèvent des activités de proximité (par les décisions d'achat et de consommation courante) des emplois n'ayant pas de lien direct ou indirect avec le périmètre d'entrée.

Ces effets induits n'ont pas été pris en compte ici car les indicateurs fiables (sur les périmètres à retenir) et les statistiques appropriées (susceptibles d'être vérifiées de façon objective) n'ont pas pu être identifiés sur notre objet d'étude (les dépenses d'équipement du ministère de la défense).

La prise en compte de l'ensemble des flux et contributions fiscaux, selon les bases de données de l'INSEE, permet d'estimer le coût net, pour l'État, des dépenses d'équipement. Celui-ci s'avère modéré dans la mesure où la moitié (48 % précisément) reconstituent des ressources pour l'État dans un délai inférieur à deux ans.

Les mesures effectuées ici s'inscrivent dans un horizon temporel court, d'une part, et sur le seul aspect fiscal, d'autre part. D'autres effets des dépenses d'équipement, qui s'inscrivent à plus long terme, peuvent également être notés même si leur mesure n'est pas toujours possible. Comme indiqué précédemment, il s'agit par exemple des exportations (les flux observés aujourd'hui ayant été rendus possibles par les dépenses d'équipement des années précédentes), des aspects technologiques (les dépenses d'équipement encourageant l'innovation qui génère ensuite des retombées technologiques dans d'autres secteurs ; voir Mazzucato, 2013 et Belin, 2016) ainsi que des effets induits, dont l'existence ne peut être contestée mais dont la mesure demeure délicate.

(4) Oxford Economics (2010) évalue l'impact du groupe BAE Systems sur l'économie britannique, mais ne met pas en miroir les investissements consentis par la personne publique auprès de ce groupe.

Bibliographie

- Belin J. (2016), « R&D de défense et innovation », Chaire économie de défense, *Newsletter* n° 1, p.10-12.
- Dolignon C. et Calzada C. (2016), « Défense et opinion publique européenne », *EcoDef*, n° 86, décembre.
- Dorman A., Uttley M. et Wilkinson B. (2015), "A benefit, not a burden. The security, economic and strategic value of Britain's defence industry ", King's College London.
- Ernst & Young (2013), *Défense et industrie françaises à l'heure des choix*, 14 pages, mars.
- Insee Aquitaine et Midi-Pyrénées (2014, 2017), « La filière aéronautique et spatiale en Aquitaine et Midi-Pyrénées », *Aquitaine e-dossiers*, n° 2, janvier.
- Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale, 2013.
- Malizard J. (2016), " Does military expenditure crowd out private investment ? A disaggregated perspective for the case of France ", *Economic Modelling*, n° 46, p.44-52.
- Martin O. (2013), « L'efficacité économique de la dépense de défense. Un critère de choix complémentaire de plus en plus pertinent », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, numéro spécial consacré à l'économie de défense, p. 81-86.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State : Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.
- Moura S. et Oudot J-M. (2016), " Performances of the Defense Industrial Base in France: The Role of Small and Medium Enterprises ", *Defence & Peace Economics*, à paraître.
- Oudot J-M. (2016), « L'essor des livraisons internationales des entreprises de défense », *EcoDef*, n° 79, mai.
- Oxford Economics (2009), *The economic case for investing in the UK defence industry*, août.
- Oxford Economics (2010), *The economic contribution of BAE systems to the UK in 2009*.
- Quemener J. et Oudot J-M. (2015), « Les dépenses de R&D de la BITD : une estimation par le Crédit Impôt Recherche », *EcoDef*, n° 74, novembre.

A PARAÎTRE

Prochaines publications

Livraisons internationales des entreprises de défense – EcoDef Statistiques
Les fournisseurs de la défense en 2016 – EcoDef Statistiques

Observatoire Économique de la Défense (SGA/DAF/OED)

Balard parcelle Ouest
60 Boulevard du Général Martial Valin • CS 21623 • 75509 Paris CEDEX 15
Directeur de la publication : Christophe Mauriet
Rédacteur en chef : Christian Calzada
Pour vous abonner > Mél : daf.oed.fct@intradef.gouv.fr

Impression > SGA/SPAC/PGP
IISN 1293-4348