



HAL
open science

Restructurations et aides de l'Etat

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Restructurations et aides de l'Etat. Europe/Etats-Unis : coopérations et compétitions dans le domaine des systèmes de défense et des autres technologies, La Documentation Française, 1998. hal-02926730

HAL Id: hal-02926730

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02926730>

Submitted on 1 Sep 2020

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.

Restructurations et aides de l'Etat

Jacques Fontanel

In

Europe/Etats-Unis : coopérations et compétitions dans le
domaine des systèmes de défense et des autres technologies
(Maulny, Caillaud, eds.)

La Documentation Française, 1998

Résumé : L'Etat intervient directement ou indirectement en faveur des restructurations industrielles. L'Etat, principal consommateur des produits et services des industries d'armement compense souvent les ordres d'achats perdus en cas de crise économique. Il doit prendre des décisions appropriées non seulement sur le court terme, mais aussi sur le long terme. Il fixe généralement des principes et modalités d'action qui seront adoptés dans le cadre d'une conversion d'activités dans une économie concurrentielle et de libre marché. Il y a deux types de reconversion, celles qui se réalisent sur site et celles qui proviennent d'une redistribution globale, notamment en faveur de la haute technologie civile et militaire.

The State intervenes directly or indirectly in favour of industrial restructuring. The State, the main consumer of products and services from the arms industries, often compensates for lost purchase orders in the event of an economic crisis. It must take appropriate decisions not only in the short term, but also in the long term. It generally sets principles and modalities of action that will be adopted in the context of a conversion of activities in a competitive and free market economy. There are two types of conversion, those that are carried out on site and those that result from a global redistribution, particularly in favor of high civilian end military technology.

Mots clés : restructuration industrielle, conversion, aides publiques, action Etat

Industrial restructuring, conversion, public aids, State action

Les fameux dividendes de la paix que chaque économie militarisée devait recevoir à la suite d'un processus de désarmement se sont évanouis. A la suite du rapport de l'UNIDIR sur les conséquences économiques du désarmement¹, il a été fait état d'un investissement de la paix². Compte tenu des grandes difficultés de la conversion des industries militaires, on parle de plus en plus des coûts de la paix. Autrement dit, après une période très optimiste pendant laquelle la plupart des économistes, en termes de coûts d'opportunité, s'extasiaient sur les potentialités économiques d'un désarmement pour le développement, notamment pour les pays de la zone soviétique, apparaît une période pessimiste dans laquelle la conversion est supposée conduire à l'essor de problèmes sectoriels et régionaux importants, le désarmement étant alors parfois considéré comme un frein au développement économique.

Dans ces conditions, l'aide de l'Etat aux industries d'armement dans une situation de désarmement est justifiée à la fois par des raisons politico-historiques et par les difficultés spécifiques considérables de la conversion. Cependant, elle doit être contrôlée, limitée dans le temps et dans l'espace et elle ne doit pas, sur une période longue, se substituer aux règles communes de la concurrence et plus généralement du marché, au moins dans une économie capitaliste.

Les fondements de l'action industrielle de conversion de l'Etat

Dans ces conditions, l'aide de l'Etat est souvent revendiquée, au moins pour quatre raisons principales :

– en matière d'armement, la conversion implique une responsabilité spécifique de l'Etat, reconnue par les organismes inter-

1. UNIDIR, *Aspects économiques du désarmement : le désarmement en tant qu'investissement*, A/47/346, 27 août 1992.

2. Dunne J. P., *Economic Effects of military expenditures in developing countries*, in Gleditsch, N. P., Bjerkholt, Cappelen, Smith R., Dunne J. P. (eds.) 1996 ; *The Peace Dividend*, Contribution to Economic Analysis, 235, Elsevier Science Publishers.

nationaux qui gèrent et structurent le processus de mondialisation d'aujourd'hui. Autrement dit, le GATT, puis l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tout comme le traité de Rome, reconnaissent aux gouvernements un droit inaliénable concernant leur défense et leur sécurité nationales. Un Etat peut en effet refuser l'application de règles générales fixées sur les marchés internationaux, dans la mesure où sa propre sécurité pourrait être menacée. Evidemment, le secteur de la production d'armement est directement concerné par cette procédure d'exception, qui touche d'ailleurs aussi le processus d'intégration régionale et (de moins en moins) l'agriculture ;

– l'Etat est responsable de la demande des produits militaires. Ses choix ont eu des incidences stratégiques importantes, mais ils ont aussi structuré le paysage économique de la nation. Autrement dit, ses orientations industrielles, ses décisions en matière de recherche-développement, son exigence constante du secret sont autant d'éléments essentiels de son action qui ont rendu certaines activités ou régions fort dépendantes des commandes militaires. Dans ces conditions, face à une concurrence nouvelle, les entreprises doivent être provisoirement protégées, dans le cadre notamment de la « théorie de la protection des entreprises naissantes ». Celle-ci établit que sans une aide de l'Etat, notamment de type protectionniste, les nouvelles entreprises n'ont que trop peu de chance de survie. D'où le double problème du degré d'acceptation sociale du processus de désarmement et de la résolution d'une crise régionale ou sectorielle susceptible de s'étendre, à très court terme, à l'ensemble de l'activité nationale ;

– lorsqu'une crise économique grave menace un secteur ou une région, il est souvent fait appel à l'Etat. Son action s'inscrit alors dans le moyen et le long terme, par une aide à court terme. Autrement dit, l'Etat se propose de soutenir momentanément une activité économique dont l'avenir à long terme est suffisamment dégagé pour lui permettre de perdurer, malgré les difficultés conjoncturelles. Son rôle est donc d'assurer un pont entre un présent de difficultés dont les effets irréversibles, sans

son aide, apparaissent indubitables, et un futur de fortes potentialités de croissance économique. Certes, il arrive fréquemment que les Etats secourent les « canards boiteux » de l'industrie, sous des prétextes divers, notamment pour la préservation de la paix sociale, mais il est rare qu'une telle argumentation soit rendue publique ou soit même simplement reconnue ;

– au cas où, du fait du désarmement, on assiste à une forte obsolescence du capital technique, lequel conduit inéluctablement à un essor du chômage, l'Etat se doit d'engager des mesures macro-économiques de compensation. Ainsi, une réduction des dépenses militaires peut concurremment être utilisée à une réduction de l'endettement public, à la limitation du déficit budgétaire, à l'augmentation des financements disponibles pour la formation, à la croissance des crédits affectés à l'infrastructure, ou encore au soutien des régions fortement impliquées par la procédure de désarmement. Bref, l'Etat est un acteur essentiel de ce processus et ses décisions seront d'un intérêt parfois vital pour les industries et les régions directement ou indirectement concernées.

Cependant, comme le rappelle opportunément Henry Miller dans *Sexus* : « Aller de l'avant en se cramponnant au passé, c'est traîner avec soi les boulets du forçat ». Dans ces conditions, l'action de l'Etat doit être dynamique, suffisante et temporaire.

Les obstacles à la conversion et l'apport de l'Etat

En simplifiant, on peut dire qu'il y a deux types de conversion : sur site ou par redistribution.

La conversion sur site

La conversion sur site pose des problèmes spécifiques, qui tournent autour du concept d'irréversibilité. Dans les « villes secrètes » de l'ancienne URSS où se fabriquaient les armements les plus sophistiqués, il est difficile de rendre les investissements d'hier utilisables dans le présent, sur des marchés concurrentiels. On se heurte alors à l'existence de facteurs de production

inadaptés pour toute autre production que celle développée hier. Parfois même, du fait de l'évolution de la recherche-développement civile, ces installations sont adaptées à la seule fabrication d'armements obsolètes. Dans ces conditions, la conversion sur site est impossible sans une aide spécifique de l'Etat, pour la mise en place de nouvelles activités, à moins que le marché ne soit directement intéressé par certaines « niches » de production. Mais cette dernière éventualité est assez peu probable et ce d'autant plus que la main d'œuvre disponible a une formation qui correspond fort rarement aux impératifs de la compétition internationale. Trop intéressé par la qualité et l'excellence technologiques, le personnel de production de l'armement suppose, pour être compétitif, un effort de recyclage important pour une meilleure compréhension des impératifs marchands, perçus comme un processus de déqualification³. Il apparaît en outre un fort déficit de compétitivité, car le secteur militaire a été surprotégé, notamment pendant la guerre froide. Sur les marchés civils, trois désavantages importants peuvent être relevés :

- d'abord, les entreprises doivent faire face à un marché existant, rompu à la concurrence et disposant d'atouts importants comme la possession d'une marque (ou de son image), la disponibilité d'un réseau de distribution, l'absence de barrières à l'entrée et une politique de communication compétitive ;

- ensuite, leurs coûts sont trop élevés, car la philosophie même de la recherche et du développement des produits militaires ne met pas suffisamment en avant les critères purement marchands ;

- enfin, si ces entreprises avaient un avenir évident dans le secteur civil, pourquoi donc ne s'y étaient-elles pas insérées plus tôt, sans attendre un mouvement de démilitarisation ? Soit elles souffraient d'une absence d'initiative, retranchées qu'elles étaient dans la douce torpeur de la protection étatique (et on peut alors douter de leur puissance de combat sur les futurs

3. Fontanel J., Skharatam, O. (1998), « Russian MIC Human Capital », in *Transformation, an Integrated Approach in Russia* (Brunat Ed.), Defence and Peace, (à paraître).

marchés civils), soit les produits qu'elles pouvaient envisager de produire étaient faiblement compétitifs ou rentables. L'absence d'un marché spécifique des produits de la conversion les rend faiblement attractifs. Les entreprises connaissent trop d'obstacles en matière de coûts, de distribution, d'information, de force de vente, et de concurrence notamment. Dans ces conditions, l'obligation d'entrer sur des marchés compétitifs les met dans une situation d'infériorité manifeste, susceptible de provoquer leur disparition pure et simple, sans une intervention ferme de l'Etat. C'est une question de survie économique pour les entreprises. C'est aussi parfois une question de survie politique pour le gouvernement. Autrement dit, l'appel à l'aide de l'Etat peut ne pas être entendu, mais les conséquences électorales d'une telle solution peuvent se révéler décisives dans les choix gouvernementaux. En général, dans les régions traditionnelles fortement touchées par la crise économique du désarmement, naît une volonté collective des régions, des entreprises et des syndicats de maintenir, bon gré mal gré, l'activité économique. Avec sa virulence, Nietzsche le reconnaissait : «Eglise, Armée, Etat, quel est de tous ces chiens celui qui veut mourir?». Dans le cas d'espèce, les compromis entre ces puissances sociales permettent la survie, au moins provisoire, du système de production renouvelé.

La conversion par la redistribution des crédits

La conversion par la redistribution des crédits nous ramène au dilemme du «beurre ou du canon», en étant *a priori* plus favorable au beurre. A la place des armes, il est alors recommandé de construire des hôpitaux, des autoroutes, des interfaces de communication. C'est l'image d'Epinal habituelle dans laquelle on indique combien d'écoles on aurait pu construire avec l'investissement consacré à un avion supersonique. Or, s'ils ont souvent souhaité privilégier le financement des activités privées immédiatement rentables, aujourd'hui les grands organismes monétaires et financiers comme le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale reconnaissent clairement l'inté-

rêt de la qualité des infrastructures dans le développement économique des nations. L'exemple de la Russie est, à cet égard, particulièrement édifiant. Les infrastructures sont nécessaires au bon fonctionnement des superstructures. L'absence d'une bonne police et d'une justice efficace éloigne les investissements étrangers et accélère la fuite des capitaux nationaux. Toute activité commerciale, industrielle ou financière, en devenant risquée, conduit à un essor des tensions inflationnistes, à une augmentation du taux d'actualisation et des taux d'intérêt, avec tous les effets négatifs que ces réactions économiques provoquent sur la croissance.

Les modèles macro-économiques qui mettaient en évidence la relation négative entre l'investissement et les dépenses militaires ne semblent plus valables dans tous les pays. Ainsi, du fait même de son processus de transition, l'économie russe subit à la fois une réduction drastique de ses dépenses militaires et une quasi disparition de la formation brute de capital fixe. Autrement dit, l'idée d'un investissement de la paix ne peut être réalisée que si une politique industrielle vigoureuse est engagée. Dans le cas de la Russie, la non-intervention publique accélère la crise, le marché n'étant souvent efficace et viable qu'avec un Etat fort.

La libéralisation et la démilitarisation de l'économie conduisent à la dévalorisation du capital national. C'est en affirmant la prééminence de sa défense nationale que le gouvernement américain est intervenu pour sauvegarder le savoir-faire national de la production de biens ou de technologies sensibles, susceptibles, par leurs importations, d'affaiblir l'indépendance militaro-stratégique des Etats-Unis. Cette démarche n'en reste pas moins souvent discutable. L'aide de l'Etat ne répond pas toujours aux critères économiques de la rentabilité ou de la productivité. Les choix dépendent trop souvent du *lobbying*, selon les procédures décrites par la théorie des choix publics (*Public Choice Theory*). En Russie, le fameux marché n'exprime souvent qu'un ensemble de relations personnelles, qui ont pour objectif de réduire, de contourner ou d'éviter la compétition.

Ainsi, les nouveaux entrepreneurs, souvent « enfants » ou « membres » de l'ancienne *nomenklatura*, renouent avec leurs anciennes relations. Ils évitent ainsi les fameux « coûts de transaction », comme en témoigne l'importance de l'endettement interne des entreprises, avec les chaînes de *clearing*, les fameux « *vzaimozachety* ». Le marché n'est donc pas toujours dans l'ordre de l'économie contractuelle, il est aussi dans celui de « l'économie relationnelle ». Evidemment, les personnels de l'Etat participent volontiers à cette « nouvelle économie » qui n'a de marché que le nom. De la même manière, l'armée chinoise est devenue le premier entrepreneur national, mais pour ce faire, elle bénéficie encore de ses privilèges publics. L'Etat n'est donc pas nécessairement le représentant de l'intérêt collectif, il est aussi fondamentalement le représentant d'intérêts particuliers.

La conversion a parfois été l'occasion d'une politique d'exportation d'armes. Cependant, le marché international est déprimé (mais ceci est conjoncturel), et dominé par les firmes américaines. Compte tenu de la vente des produits d'occasion et de la baisse des prix, les exportations d'armes s'avèrent parfois paupérisantes. Ainsi, chaque fois que l'on vend un matériel militaire à l'étranger, l'entreprise d'armement s'enrichit (du fait même des systèmes d'assurance publics ou privés) et le pays s'appauvrit, notamment lorsque les factures ne sont pas payées (ce qui est assez fréquent dans ce secteur).

La conversion d'une industrie d'armement doit se faire principalement par le marché, par la diversification, la découverte de niches, la recherche-développement duale. Cependant, l'Etat ne doit pas refuser ses responsabilités qui sont grandes. En effet, en imposant le secret industriel, en cherchant constamment l'excellence technologique, en spécialisant certaines firmes ou régions dans ce type de production, ce « monopsonneur » a fragilisé l'ensemble du secteur. Son action peut et doit s'exercer dans les domaines des infrastructures, de soutiens financiers temporaires et de mise en place de solidarités.

Les principes de l'aide de l'Etat à la conversion

Plusieurs principes peuvent être retenus comme fondements du processus de conversion dans les économies de marché :

- l'Etat doit fixer un programme militaire clair pour plusieurs années. Ainsi, les entreprises d'armement pourront à l'avance mesurer l'importance de l'effort de l'Etat en matière de défense et définir une politique de conversion vers les produits civils adaptée. Les investissements du secteur étant lourds, l'annonce et le maintien des programmes constituent une base de bonne gestion ;

- en principe, selon son propre degré de responsabilité dans l'éloignement au marché de l'entreprise ou de la région, l'Etat doit apporter une première aide, sur la base d'une étude positive concernant le potentiel de compétitivité ou l'intérêt économique fondamental des activités à convertir ;

- le financement doit être partiel, complété localement ou régionalement par les instances publiques compétentes. Le secteur privé doit surtout être concerné en premier, compte tenu des solidarités et des efforts de compétitivité ;

- le financement doit être temporaire. En aucun cas il ne doit concerner des activités économiques non rentables à long terme ou dans une situation de compétitivité trop déséquilibrée ;

- on pourrait enfin souhaiter que la conversion fasse l'objet d'un financement international, selon des modalités à définir. Ceci est surtout vrai pour les pays de l'ex-URSS, qui, à force de connaître une réduction continue de leur croissance économique, pourraient avoir l'idée de revenir à des formes d'expression plus vindicatives.

« L'enfer n'existe pas. Tous les démons sont ici », nous rappelle Shakespeare.

Bibliographie

ACOST (1989), *Defence research and development : A national resource*, Advisory Council of Science and Technology, HMSO, London.

Barre, R., Fontanel, J. (1991), *Principes de politique économique*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Chatterji, M., Fontanel, J., Hattori, A. (1996), *Arms spending, development and security*, Ashing Publishing House, New Delhi.

Dunne, J-P. (1996, Economic effects of military expenditures in developing countries, in *The Peace Dividend*, Elsevier

Fontanel, J. (1984), *L'économie des armes*, Collection Repères, La Découverte, Paris.

Fontanel, J. (1988) *L'impact économique du programme IDS*, ARES 1988 (I) "Course aux armements et désarmement", L'Initiative de Défense Stratégique, (Fontanel & Guilhaudis. Ed.), Grenoble, 1988 (12 pages).

Fontanel, J. (1993), L'industrie d'armement face au désarmement, in "*Quelle défense pour la France ?*" (Pierre Pascallon, Ed.), Dunod, Paris, 1993 (24 pages)

Fontanel, J. (1995), *La conversion économique du secteur militaire*, Economica, Paris

Fontanel, J. (1995), *Les dépenses militaires et le désarmement*, PubliSud. Paris.

Fontanel, J., Borissova, I, Ward, M. (1995), The principles of arms conversion in the case of Russia, *Defence and Peace Economics*, 1995, 6.3.

Gansler, J.S. (1997), Restructurations industrielles de défense et ambitions géoéconomiques, *Revue Française de géoéconomie*, n°2. Été.

Hébert, J.P. (1998), *Les exportations d'armes*. La Documentation Française, Paris.

Hartley, K., Cox, A. (1995), *The costs of non-Europe in defence procurement*. European Commission, Brussels.

OECD (1997), *Main Science and Technologies indicators*, OECD, Paris.

SIPRI Yearbook (1996, 1997), *Armaments, disarmament and international security*, Oxford University Press, Oxford.

Shkaratan, O., Fontanel, J. (1998), Conversion and personnel in the Russian Military-Industrial Complex, *Defence and Peace Economics*, Vol. 9. 1998.

Smith, R., Humm, A. and Fontanel, J., 1985. The economics of exporting arms. *Journal of Peace Research*, 22(3), pp.239-247.

Smith, R., Fontanel, J. (1987), Capital-Labour substitution in defence provision", in "*Defence, Security and Development*", Francis Pinter, London, Ju

Smith, R., Martin, Fontanel, J. (1987), Time-Series estimates of the macroeconomic impact of Defence spending in France and Britain., in "*Peace, Defence and Economic Analysis*" (Schmidt C. & Blackhaby F., Ed). Mac Millan, London, 1987 (20 pages).

UNIDIR (1992), *Aspects économiques du désarmement*, A/47/346/ONU, 26 août.

USACDA (1997), *World Military Expenditures and Arms Transfers*, Washington, D.C.

Ward, M., Davis, D.R., Lofdahl, C.L. (1994), *A century of tradeoffs between defense and growth : the case of Japan and the United States*, Working Papers, Boulder, July 8.