



HAL
open science

Le secteur de la défense britannique. La facture de Milady

Ron Smith, Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Ron Smith, Jacques Fontanel. Le secteur de la défense britannique. La facture de Milady. *Economie et Humanisme*, 1991, 316 (janvier-mars). hal-02957695

HAL Id: hal-02957695

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02957695v1>

Submitted on 5 Oct 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.

Le secteur de la défense britannique. La facture de Milady

Ron Smith & Jacques Fontanel

Economie et humanisme n° 316

Janvier-Mars 1991

Résumé : L'étude du secteur de la défense britannique est aujourd'hui particulièrement difficile, car il n'y a plus de politique industrielle de défense engagée par le gouvernement conservateur. L'industrie d'armement dépend du marché militaire mondial, de la compétitivité des producteurs, du niveau de la technologie nationale et de la qualité de la recherche-développement. Le panorama n'est guère engageant, car le libre jeu du marché est exercé, remettant ainsi en cause l'effort de R&D de l'économie nationale. Il en résulte une restructuration de l'industrie. Les priorités stratégiques sont reconsidérées avec les événements d'Europe de l'Est et l'évolution du conflit au Moyen-Orient. Le Royaume-Uni admet la compétition avec les firmes d'armement étrangères, ce qui pose la question de l'indépendance de la défense nationale et de son rôle dans une OTAN à redéfinir. Si le gouvernement est nationaliste en termes politiques, il est très internationaliste dans le domaine commercial. Il est peu probable qu'il engage une politique industrielle d'armement national.

Summary: The study of the British defence sector is today particularly difficult, because there is no longer a defence industrial policy committed by the conservative government. The arms industry depends on the world military market, the competitiveness of producers, the level of national technology and the quality of research and development. The panorama is not very engaging, because the free play of the market is exercised, thus calling into question the R&D effort of the national economy. The result is a restructuring of the industry. Strategic priorities are reconsidered with the events in Eastern Europe and the evolution of the Middle East conflict. The United Kingdom admits competition with foreign arms firms, which raises the question of the independence of national defence and its role in a NATO to be redefined. If the government is nationalist in political terms, it is very internationalist in the commercial field. It is unlikely to engage in a national arms industrial policy.

Politique industrielle, industrie d'armement, recherche-développement, défense nationale

Industrial policy, arms industry, research and development, national defence

Etudier le secteur de la défense britannique est une activité intellectuelle dangereuse, car toute analyse risque d'être rapidement dépassée par les événements politiques, du fait des rapides évolutions stratégiques, budgétaires et industrielles imaginables dans une situation de tensions internationales au Moyen-Orient et de réformes politico-économiques profondes (et donc potentiellement conflictuelles) dans les pays de l'Est. Il existait en Grande-Bretagne, avant l'intervention irakienne, des pressions pour une rapide restructuration de l'industrie de l'armement et une diminution du budget militaire. Il n'est pas sûr que ces influences conservent une oreille attentive auprès des pouvoirs publics.

La seule politique industrielle de défense du gouvernement conservateur est de ne plus en avoir et il s'enorgueillit de cette attitude nouvelle qui est un témoignage éclatant de sa confiance dans l'économie de marché. Traditionnellement, en effet, le ministère de la Défense a été considéré comme le responsable principal de la santé et de la gestion de la base industrielle de défense nationale et l'Etat a même souvent été (et reste parfois) propriétaire des firmes du secteur. Pendant les années 1980, le ministère de la Défense a cherché à privatiser les industries d'armement, en insistant sur la libre compétition et la mise en place d'une politique commerciale plus agressive en termes de profits réalisables. Avec des qualifications économiques qui ne correspondent pas nécessairement aux contraintes de la défense d'un pays, les forces du marché se voient attribuer la responsabilité principale du secteur industriel de l'armement. La politique du laissez-faire est donc instituée dans le secteur économique habituellement le plus protégé de la compétition internationale et le plus soumis aux contraintes stratégiques et politiques des Etats.

En termes réels, les dépenses militaires britanniques ont connu une croissance constante jusqu'en 1985, mais depuis cet exercice budgétaire, elles sont en constant déclin. Pour 1991, elles ne devraient pas dépasser 4 % du PIB, la plus faible proportion jamais obtenue depuis 1938. La conjonction d'une politique d'achat fondée sur la compétition et la réduction des dépenses de défense impliquaient, avant même les événements de l'Europe de l'Est de 1989, une restructuration de l'industrie et une reconsidération des stratégies des entreprises d'armement britanniques. Il est donc intéressant d'analyser d'une part l'évolution de la base industrielle d'armement de la Grande-Bretagne et d'étudier ensuite les conséquences économiques des politiques de défense susceptibles d'être conduites par le gouvernement.

la situation actuelle de l'industrie d'armement britannique

La situation de l'industrie d'armement britannique dépend principalement du marché militaire, de la compétitivité des producteurs et de la qualité de la recherche-développement et de la technologie nationales.

le marché militaire

La notion d'industrie d'armement n'est pas très claire, puisqu'il n'existe pas, à proprement parler, un secteur industriel cohérent et homogène capable de répondre à l'ensemble des besoins de la défense. Non seulement les productions d'armes sont très hétérogènes dans leur appartenance sectorielle, mais aussi les achats du ministère de la Défense incluent des marchandises, comme le pétrole ou la métallurgie, pour lesquelles il existe un marché civil important (Table n° 1). En général, les structures des dépenses militaires sont relativement stables, mais elles peuvent être influencées par les variations du prix d'un produit (pétrole), par des dépenses exceptionnelles provoquées par un conflit (comme celui des îles Falklands de 1982) ou par des projets de construction d'armements spécifiques (comme l'avion Tornado).

Industries	1979-1990	1982-1983	1985-1986	1987-1988
Pétrole	10	12	7	4
Artillerie	8	8	9	9
Electronique	21	22	24	24
Construction navale	8	7	8	8
Aérospatiale	28	30	29	27
Engineering	12	10	10	14
Autres	13	11	11	14
Total (en millions de livres)	3 986	6 954	8 128	7 933

Table n° 1. – Distribution des dépenses de Défense par industrie en Grande-Bretagne (en pourcentage), Source SDE.

Le ministère de la Défense représente à peu près 80 % de la demande de la production d'armes britanniques, soit 8 milliards de livres d'achats domestiques pour 2 milliards d'exportations en 1984, ce qui exprime la nature fon-

damentalement monopsoniste* de ce marché. A la fin des années 1980, les ventes d'armes à l'étranger ont été très importantes, en particulier du fait des deux ordres d'achats de l'Arabie Saoudite pour l'avion Tornado et d'autres équipements inclus dans le projet al Yamamah. Les exportations d'armes représentaient un chiffre d'affaires de 4 milliards de livres en 1989, principalement destinées au Moyen Orient. Mais ces marchés d'exportation restent très compétitifs et ils ne peuvent pas toujours constituer ce flux continu de commandes qui permet une bonne gestion de la production.

La production des armes majeures est caractérisée par l'existence d'économies d'échelle conséquentes. Les entreprises supportent des coûts fixes importants (notamment en matière de Recherche-Développement, pour laquelle la Grande-Bretagne consacre en moyenne 12 % de son budget de défense, pourcentage comparable à celui de la France) qui s'appliquent à une demande nationale relativement faible. Les exportations permettent normalement une réduction du prix unitaire du produit fabriqué. Cependant, la vente à l'étranger implique à la fois l'acceptation d'une forte compétition internationale économique et une attention accrue aux spécifications de la demande étrangère pour la production elle-même. Autrement dit, les caractéristiques techniques peuvent être modifiées en fonction de la demande étrangère, alors que le prix obtenu, surtout en situation de crise de surproduction des armements, est souvent plus proche du coût marginal que du coût moyen. Cette différence entre les deux coûts peut pourtant être très substantielle compte tenu de l'importance des coûts fixes. Ce qui revient à dire que le prix des armes fabriquées nationalement peut être plus élevé pour le ministère de la Défense que pour les pays étrangers. Hartley (1) suggère même que les coûts épargnés par l'achat d'équipements militaires chez les fournisseurs les moins chers du monde pourraient représenter 25 % des dépenses d'armements engagés par la Grande-Bretagne.

En Grande-Bretagne, comme pour la France ou les Etats-Unis, les importations d'armes ne représentent qu'une faible proportion de la demande, du fait des considérations de sécurité. La crainte d'une rupture de fourniture des armes essentielles pendant un conflit, la peur d'un embargo politique, la volonté de maintenir une base industrielle de défense suffisante conduisent les gouvernements à instituer une préférence d'achat pour les produits nationaux. Cette situation conduit à pervertir les règles de la division internationale du travail et à provoquer des capacités de production excédentaires (2). La proportion de la demande britannique directement satisfaite par les importations a atteint 5 à 10 % de la demande totale des années récentes, en partie du fait des achats d'armes majeures comme AWACS et Trident. Cependant, si l'on tient compte des importations des composants d'armement, la part des importations croît substantiellement. Il existe même en matière de composants électroniques un véritable danger de dépendance technologique et commerciale à l'égard du Japon. Les contributions aux projets d'armement réalisés en collaboration atteignent 15 % des achats (contre respectivement 15 et 25 % pour la France et la République Fédérale d'Allemagne). Les caractéristiques des coûts diffèrent substantiellement selon les modalités de production (production nationale, collaboration, production sous licence et importations) et les avantages de celles-ci dépendent évidemment des conditions stratégiques.

politiques et industrielles du moment (3). Récemment, la Grande-Bretagne a considéré plus sérieusement les fournitures et elle a choisi des systèmes importés de préférence à la production nationale (notamment l'avion d'entraînement brésilien pour la RAF et le Boeing AWACS plutôt que le GEC Nimrod, il est vrai bien peu performant et très cher). De ce fait, les importations d'armes ont augmenté et la menace de la compétition internationale est devenue plus crédible pour les entreprises d'armement britanniques privatisées.

les producteurs

En 1988-1989, le ministère de la Défense dénombrait 9 650 compagnies dans sa liste des entreprises contractantes, parmi lesquelles 115 recevaient plus de 5 millions de livres, et 14 plus de 100 millions de livres. Cinq sociétés seulement recevaient plus de 250 millions de livres, à savoir General Electric Company (GEC) et Plessey (depuis racheté par GEC et Siemens) pour l'électronique, Rolls Royce pour les moteurs d'avion, Vickers Shipbuilders et Engineering Limited pour les sous-marins nucléaires. Parmi les neuf autres compagnies contractantes de plus de 100 millions de livres, il y en avait une seule d'origine étrangère, la firme américaine Boeing fournisseur du système AWACS. Le statut juridique des firmes a connu de profondes transformations ces dernières années. Par exemple, l'entreprise VSEL était originellement la propriété du principal producteur de tanks britanniques Vickers, mais elle a été ensuite nationalisée dans le groupe British Shipbuilders (BS) en 1978, puis à nouveau privatisée, mais cette fois sans aucun lien avec Vickers.

Le marché est dominé par trois « majors » : GEC, Rolls Royce et British Aerospace (BAe), laquelle était, jusqu'en 1988, la compagnie la plus dépendante du secteur de la défense jusqu'à ce qu'elle acquiert la firme d'automobile Rover. Le gros contractant type avec le ministère de la Défense est généralement une division spécialisée à l'intérieur d'un conglomérat diversifié. Les petits contractants sont évidemment plus nombreux et ils sont concentrés uniquement sur les produits de la défense, notamment dans des créneaux très spécialisés. Traditionnellement, les partenaires industriels du ministère des Armées considèrent cette production militaire comme une activité stable et sûre, puisqu'il existe des barrières significatives à l'entrée dans le marché et que le prix se détermine sur la base du coût effectif, plus un taux de bénéfice décidé d'un commun accord. En 1976-1977, trente-huit compagnies recevaient plus de 5 millions de livres de contrats, dont huit étaient nationalisées pour former British Aerospace et British Shipbuilders, alors que 4 autres (Ultra, Sperry, Decca et EMI) étaient rachetées par d'autres contractants. Sur les 28 compagnies restant, quatre seulement d'entre elles ont reçu moins d'achats de la part du ministère de la Défense pendant les neuf années suivantes. Entre 1978 et 1983, plus de 72 % des petits contractants et 100 % des gros contractants ont vu leur marché avec le ministère de la Défense croître ; cette constatation met en évidence l'importance des effets d'inertie sur le marché militaire dans le choix des fournisseurs nationaux d'armement. Ces paiements se conforment étroitement au « follow on imperative » (suivi impératif) défini par Kurth (4) nécessaire au maintien de l'occupation et du fonctionnement de l'industrie de défense. Cette règle d'un flux continu de contrats pour maintenir la capacité

de production a été menacée en 1984 par la décision du ministère de la Défense de recourir à un processus d'achat faisant appel aux principes de la compétition internationale.

La Table n° 2 donne quelques estimations de l'importance du secteur militaire dans les résultats économiques et financiers des principales firmes concernées ; elles ne sont pas très fiables et, depuis, la situation de certaines firmes a été modifiée. Cependant, on peut remarquer qu'il n'y a pas d'évidence quantitative concernant une différence significative de rentabilité fondée sur la nature civile ou militaire des firmes, ce qui est une réponse proche de celle déjà obtenue pour l'industrie d'armement des Etats-Unis.

Firmes	Chiffre d'affaires en millions de livres	Pourcentage des ventes			
		Exportation	% Militaire	% Exp. défense / production arme	Retour / Capital employé
BAe	3 137	50	76	32	12
Chloride	310	NA	8	8	13
Dowty	520	NA	42	19	18
Ferranti	485	NA	64	48	26
GEC	5 969	20	28	22	25
Hunting Industries	233	15	52	52	15
Lucas Ae	1 397	20	12	3	10
Pilkington					
El Op	1 214	9	9	4	10
Plessey	1 461	11	41	26	24
Racal	1 270	20	32	10	27
Rolls Royce	1 600	32	56	37	9
Short Bros	200	NA	25	20	6
Smith Aero & Def	389	NA	23	14	20
Thorn EMI	2 735	NA	12	9	19
Vickers	600	NA	15	3	12
Westland	344	34	71	58	7

- La colonne « Exportation » inclut la production civile et militaire
- La colonne « % Militaire » indique le pourcentage de la production militaire dans la production totale
- La colonne « % exp. défense / Production d'armes » fournit le pourcentage des exportations dans la production d'armement.

Table 2. - Les caractéristiques des firmes d'armement au milieu des années 1980 (Source ACOST et informations des compagnies elles-mêmes).

Comme on pouvait s'y attendre, la combinaison des préférences domestiques et des économies d'échelle souhaitées rend communes les situations de monopoles, notamment sur les créneaux très spécialisés des petites firmes. C'est ainsi qu'il existe un seul producteur pour les missiles et la fabrication de la charpente des avions (British Aerospace), l'artillerie et les petites armes (Royal Ordnance Factories, maintenant propriété de British Aerospace), la production de tanks (Vickers), les sous-marins nucléaires (VSEL), les grands moteurs d'avions et les turbines navales (Rolls Royce), les unités de propulsion nucléaire (Rolls Royce), les torpilles (GEC) et les hélicoptères (Westland).

recherche et développement, et technologie

L'attitude du gouvernement britannique en matière de technologie est très différente de celle de la France, qui est à la fois très concernée, voire obsédée, par la souveraineté nationale dans les secteurs industriels directement ou indirectement influents sur le développement et la compétitivité de l'industrie militaire et décidée à donner un rôle directeur à l'Etat pour aider les compagnies françaises à acquérir la maîtrise des technologies de pointe (5). Pendant cette dernière décennie, le gouvernement de Margaret Thatcher a clairement encouragé le libre jeu des forces du marché et il n'a pas eu de politique clairement restrictive à la pénétration du capital multinational ou étranger dans les industries « sensibles ». Cependant, les faibles performances techniques de la Grande-Bretagne ont suscité quelques discussions sur les dépenses de recherche et développement (R & D) et en particulier sur la part très importante affectée au secteur de la défense, ce qui a provoqué une diminution effective des financements de l'Etat et la permanence de débats houleux sur cette question. Les spécialistes considèrent que les dépenses de R & D militaire, plus de 2 milliards de livres à la fin des années 1990, n'ont jamais suscité un taux de succès satisfaisant aux projets industriels de défense, tout en ne produisant que de faibles retombées en faveur du secteur civil. Dans ces conditions, il est apparu nécessaire de reconsidérer la politique de recherche de l'Etat.

Le « Government's Advisory Council on Science and Technology » (ACOST) a étudié cette question et a publié un rapport intéressant (6). La R & D militaire représente 25 % du budget national total de R & D (7) et 20 % seulement de cet effort serait susceptible d'avoir des applications directes dans le secteur civil. D'autre part, ACOST considère d'abord que la défense britannique absorbe des compétences techniques et scientifiques et des ressources financières considérables qui pourraient être mieux utilisées ailleurs dans l'économie britannique. Il ajoute ensuite que la culture d'entreprise (fortement influencée par le support gouvernemental) et l'organisation industrielle des marchés de la défense (fondée sur la production d'équipements de très haute qualité très spécialisés n'ayant aucune autre application directe dans les autres secteurs) sont très différents des marchés civils et que les problèmes de conversion seraient autrement plus aigus en Grande-Bretagne que dans les autres pays développés puissamment armés, du fait de la surconcentration des organismes militaires de recherche très protégés et incapables, au moins à court terme, d'être commercialement compétitifs. Le rapport a été assez bien reçu par le gouvernement, qui a cependant indiqué que le budget de la défense

n'avait aucune responsabilité de promotion des productions ou des technologies ne remplissant pas les besoins de la défense elle-même, ce qui réduisait considérablement la critique portant sur l'inefficacité économique de la R & D militaire. Cette attitude contraste avec celle du gouvernement des Etats-Unis qui cherche de plus en plus à maximiser les retombées civiles (8). Il est vrai qu'essayer de satisfaire des objectifs militaires et civils conflictuels ne prédispose pas à la production d'armes efficaces. L'organisation Defence Technology Enterprises qui essayait de développer les retombées de la recherche de défense dans le secteur civil n'a pas connu un grand succès. La démarche qui consiste, au départ, à entreprendre des recherches ou des productions communes, à la fois civiles et militaires, n'est pas satisfaisante.

Compte tenu de ces évolutions du secteur de l'armement britannique, on peut s'interroger sur les conséquences économiques des politiques de défense que le Gouvernement conservateur est susceptible de mettre en place.

1990-2000 : les conséquences économiques des politiques de défense

Les politiques industrielles du gouvernement britannique dépendent des conditions économiques, politiques et industrielles du moment. Il faut alors définir les principes de gestion des achats de matériels, déterminer les effets éventuels d'une réduction des armements sur l'ensemble de l'économie nationale et plus généralement s'interroger sur la restructuration de l'industrie d'armement britannique dans un cadre européen.

les principes de politique des achats

Dans le domaine militaire, le gouvernement britannique a plusieurs objectifs parmi lesquels deux d'entre eux sont très significatifs de sa politique. D'abord, il faut obtenir le meilleur équipement (en tenant compte de ses caractéristiques techniques comme ses performances, sa disponibilité, son niveau de sécurité, son coût d'entretien, sa sécurité de fourniture, etc.) pour l'armée au meilleur coût. Ensuite, il s'agit d'atteindre le bénéfice maximum pour l'ensemble de l'économie des retombées du budget de la défense. C'est la relation entre ces deux objectifs fondamentaux qui constitue la politique industrielle centrale du gouvernement en matière d'armement.

Le budget de la défense exerce des effets controversés sur l'ensemble de l'économie. Certains auteurs considèrent qu'il faut tenir compte des effets industriels dans toutes les décisions d'achat. Ainsi, Gansler (9) considère que le gouvernement américain comme monopsonneur des équipements militaires nationaux a la responsabilité des changements industriels dans ce secteur.

Pour la Grande-Bretagne, Taylor et Hayward (10) proposent une approche plus structurée des achats qui, tout en ne perdant pas de vue les nécessités de l'efficacité économique et en insistant à l'opposé sur les dangers d'une compétition sans limite, ne mette pas en danger les entreprises britanniques à partir du seul critère « value for money » (qualité/prix) beaucoup trop restrictif et lacunaire. Paul Geroski souhaite plus généralement l'utilisation de la politique d'achat comme instrument de politique industrielle (11).

Compte tenu des objectifs primaires, la recherche d'une structure industrielle particulière peut constituer un objectif intermédiaire approprié. En 1979, le gouvernement avait pris la responsabilité d'encourager la concentration des entreprises d'armement, puisque les monopoles devaient conduire à réduire les coûts unitaires grâce aux économies d'échelle ainsi dégagées et à améliorer les équipements disponibles dans le cadre d'une compétition internationale. Depuis lors, c'est une politique inverse qui est conduite, tendant à encourager la compétition, de façon à réduire les coûts et les prix en développant les forces du marché. En fait, la valeur de ces deux politiques dépend des valeurs particulières données par les économies d'échelle et des paramètres d'incitation à l'initiative privée et il est difficile *a priori*, de désigner la meilleure politique envisageable.

Pour satisfaire ses objectifs, le ministère de la Défense dispose d'un grand nombre d'instruments potentiels, notamment des crédits représentant au milieu des années 1980 plus de 5 % du PIB de la Grande-Bretagne. Pendant les années 1950 et 1960, il a utilisé la force des contrats pour obliger de petites firmes d'avionique et de moteurs d'avions à se regrouper dans ce qui est devenu progressivement British Aerospace et Rolls Royce. La nationalisation et la privatisation des producteurs d'armes ont eu des impacts majeurs dans la structure industrielle de la Grande-Bretagne. La production d'Etat a pourtant une très longue histoire. Le Royal Powder Mills à Waltham Abbey (précurseurs des Royal Ordnance Factories) a été créé en 1560 et jusqu'en 1979 la production d'armes a été dominée par les entreprises d'Etat, puisqu'à cette dernière date, des cinq plus gros contractants (GEC, BAe, British Shipbuilders, Royal Ordnance Factories et Rolls Royce) du ministère de la Défense, seule la GEC était une firme privée, alors que des entreprises importantes comme British Leyland (automobiles) ou Short Brothers (missiles et avions de l'Irlande du Nord) étaient nationalisées.

Dix ans après, toutes ces entreprises sont privatisées :

- les Royal Dockyards sont dirigés par des opérateurs privés ;
- BAe et Rolls Royce ont été vendus comme firmes indépendantes ;
- les arsenaux de BS ont subi un démantèlement et appartiennent dorénavant à plusieurs entreprises ;
- Shorts est devenu la propriété de la firme canadienne Bombardier ;
- les tanks ROF ont été vendus à Vickers et le reste de la compagnie à BAe qui se rendait aussi acquéreur de Rover (successeur de British Leyland).

– Il est d'autre part entendu de convertir les établissements de recherche du ministère de la Défense en une Agence de Recherche de Défense, plus indépendante et plus concernée par les objectifs commerciaux.

Le gouvernement dispose aussi de pouvoirs de régulation. Il peut rechercher et approuver les fusions pour tenir compte de la structure de l'industrie de défense. Il promeut et contrôle les exportations d'armes. Il peut restreindre les droits de propriété des étrangers, mais il est aussi dépendant des décisions de la CEE ; c'est ainsi que la limite de 15 % de participation étrangère dans le capital de BAe et Rolls Royce a été portée à 29,5 % par la Commission Européenne. Cette question fait encore l'objet de larges débats, comme en témoigne l'achat de Westland par la firme d'hélicoptère américaine United Technologies qui a abouti à la démission de deux membres du cabinet.

De façon à éviter la succession d'erreurs en matière de fourniture d'armements, une nouvelle démarche d'achat a été adoptée, insistant sur la compétition et le rapport qualité/prix. Pour ce faire, le ministère de la Défense cherche à solliciter plusieurs fournisseurs, à limiter les contrats de type traditionnel (« costing-plus contracts ») et à relier étroitement le paiement à la performance. Il cherche alors à être mieux informé des conditions réelles de la production et à revoir tous les effets d'inertie qui existent dans le choix des fournisseurs. Cette politique était annoncée dès 1983, mais il a fallu la nomination de Peter Levene comme Chief of Defence Procurement pour la rendre effective (12). Le gouvernement espérait que l'incompatibilité entre les contraintes budgétaires et les besoins militaires favoriserait ce type de comportement. Ces contrats fondés sur la concurrence sont passés de 30 % du total en 1979 à 64 % en 1985-1986, pour tomber à 50 % en 1987-1988 et remonter à 59 % en 1988-1989. Ce mouvement reflète l'influence de gros contrats, comme Trident ou EFA, pour lesquels la compétition nationale au départ est quasi impossible. Cette politique a produit un mouvement du contrat de type « coût plus bénéfices » à des contrats à prix fixés par la concurrence. Le pourcentage de contrats déterminant les prix à partir des coûts est passé de 22 % en 1984 à 4 % en 1989.

Aux Etats-Unis, il y a un grandissant scepticisme concernant l'efficacité économique et stratégique de la compétition entre les firmes nationales d'armement, parce que les projets durent longtemps, qu'ils sont très difficiles à évaluer et qu'ils feront nécessairement l'objet de renégociations constantes devant des évolutions économiques internationales imprévisibles. Pourtant le ministère de la Défense britannique considère que le marché a permis l'accroissement des investissements des firmes contractantes, des réductions de coûts de l'ordre de 30 % sur les prix existants ou estimés, de meilleures performances à l'exportation, une attitude plus commerciale des firmes et un élargissement de la base des fournisseurs. Cependant, réduire les barrières à l'entrée peut, au départ, accroître le nombre de compétiteurs, mais à la suite d'une bataille féroce, seules quelques entreprises sont susceptibles de survivre, reconstituant ainsi un processus de concentration. Actuellement, par une analyse quantitative précise, Smith suggère que la concentration des entreprises d'armement en Grande-Bretagne s'est significativement réduite (13). Cette analyse recoupe d'autres réflexions qualitatives. Les tendances compétitives,

les contrats à prix fixés, la menace des importations, la réduction des dépenses militaires et le lien entre les performances et le paiement sont perçus par les entreprises comme des risques supplémentaires et une réduction potentielle des bénéfices attendus des contrats de défense ; ce qui a eu pour effet de réduire le « price earning ratio » et de modifier la relation entre le risque et les capitaux engagés par les producteurs d'armes. D'autant que, jusqu'à ce que le Proche-Orient ne s'enflamme à nouveau, les perspectives du marché international des armes n'étaient pas très optimistes. Dans ces conditions, les firmes qui produisent des biens civils et militaires deviennent de moins en moins intéressées par les contrats de fourniture avec le ministère de la Défense, compte tenu des risques engagés sur une longue période.

les effets économiques de la réduction des dépenses militaires

Les priorités stratégiques sont totalement reconsidérées à la lumière des événements d'Europe de l'Est et de l'évolution du conflit au Moyen-Orient. Une étude, intitulée « Option for Change », a été réalisée sur cette question (les résultats ont été promis pour 1990) afin de mieux comprendre les enjeux du conflit entre le ministère de la Défense soucieux de maintenir ses crédits et la pression du Trésor qui souhaitait des coupes budgétaires immédiates. Le Trésor a obtenu d'ailleurs une réduction de l'ordre de 600 millions de livres pour le budget 1990-1991, qui s'est soldée principalement par l'annulation de la commande de 33 avions Tornado, le retrait de quelques unités militaires de RFA et la retraite de nombreux vieux bateaux et sous-marins. La remise en cause semble très prudente, laissant en tout cas la balance des forces britanniques quasi inchangée. Ceci exprime cependant une absence de vision claire du rôle des services armés britanniques maintenant que la menace soviétique a été substantiellement dégonflée. Le redéploiement des forces vers d'autres pôles de conflits, comme le Moyen-Orient ou l'Afrique à l'extérieur du domaine de l'OTAN, n'a pas vraiment été décidé. L'engagement pour le nouveau sous-marin nucléaire Trident a été réaffirmé. Bien que les plans pour un nouveau lance-missiles nucléaire tactique pour remplacer les actuelles bombes, les nouveaux tanks allemands et la collaboration à l'avion européen European Fighter Aircraft soient maintenus, leur poursuite effective continue à faire l'objet de débats au sein même des organismes de Défense.

Barker, Dunne et Smith ont utilisé le modèle Cambridge Econometric pour étudier les effets économiques d'une réduction de moitié des dépenses militaires, compensée par des dépenses publiques équivalentes, afin de mesurer les « dividendes de la paix » pour l'an 2000 (14). Il en résulterait un déplacement de 160 000 militaires et de 230 000 emplois industriels, principalement dans les industries aérospatiales, électroniques et de la construction navale. Ce désarmement améliorerait la situation de la balance des paiements britanniques (avec tous les effets positifs sur le marché des changes) en réduisant de près de 2 milliards de livres sterling les importations d'armes et le coût des forces en Allemagne, et ce malgré une réduction des exportations d'armes. Les pertes d'emplois seraient globalement faibles mais très concentrées sectoriellement et les gains d'emplois induits par un usage alternatif de financement s'avéreraient dispersés mais nombreux. Le solde des transferts vers

l'économie civile aurait un solde plutôt positif et, du fait de la faible intensité du travail de l'industrie d'armement, près de 50 000 emplois supplémentaires seraient offerts par la croissance nouvelle de l'économie (ce qui représente un taux de 1,8 % de la population active qui échapperait ainsi au chômage que la simulation de base semble promettre). La conversion des chômeurs du désarmement ne serait pas très problématique, d'abord parce que la demande civile d'une main-d'œuvre qualifiée dans l'électronique et l'industrie aérospatiale est importante, ensuite parce que la décennie 1990 risque de connaître une relative insuffisance de l'offre de travail pour des raisons purement démographiques, enfin parce que 60 % des dépenses d'armes concernent le Sud de l'Angleterre qui ne constitue pas une zone de fort chômage. Il est certain cependant, qu'il subsistera des zones sinistrées par cette décision, notamment pour celles qui déploient les constructions navales pour lesquelles il n'existe pas beaucoup d'alternatives dans des régions déjà déprimées, comme la construction navale à Barrow. Le gouvernement doit alors établir des programmes d'aide similaires à ceux qui ont été réalisés dans les villes qui ont souffert de la crise sidérurgique.

Il y a eu quelques discussions dans le Labour Party concernant un plan gouvernemental de conversion des activités militaires en activités civiles. La plupart des expériences passées démontrent que ces essais de conversion ne réussissent pas, du fait de la culture d'entreprise, du style de management, des habitudes et attitudes héritées de la production d'armement. La diversification dépend de la flexibilité des entreprises à ajuster leur comportement aux contraintes commerciales et à transférer leurs ressources technologiques en produits utiles et rentables. Ces qualités caractérisent rarement des industries d'armement, à l'exception de Racal qui a su, très tôt, diversifier son activité dans les télécommunications. Cependant, l'ajustement aux nouvelles contraintes industrielles des entreprises d'armement dépend aussi de leur environnement industriel.

la restructuration de l'industrie

Comparée à d'autres industries, la structure du secteur de l'armement était relativement stable jusqu'à une période récente, reflétant un équilibre entre les intérêts des firmes nationales et de leurs gouvernements. Les modifications technologiques et commerciales et la politique de compétition prônée par le ministère de la Défense britannique ont remis en cause ces arrangements traditionnels. La réduction de la concentration et la modification du rapport entre le bénéfice attendu et le risque supposé provoquent des restructurations des firmes : acquisitions, « joint ventures », désinvestissements, internationalisation de la production, modification des parts de marché. Depuis deux ans, des changements de structure et de stratégie majeurs sont apparus dans les industries d'armement européennes. L'achat aux enchères victorieux de Plessey par GEC-Siemens, l'acquisition de MBB par Daimler-Benz, l'intérêt de la fusion de l'avionique d'Aérospatiale dans Thomson CSF constituent les plus notables exemples de ce mouvement de concentration. En électronique, Philips, Racal et Thorn-EMI ont cherché à se dépouiller de leur part de production de défense, sans succès pour les deux dernières compagnies qui n'ont pas trouvé d'acheteurs.

Analyser les évolutions actuelles de l'industrie européenne d'armement reste une activité hautement spéculative, même s'il semble qu'il y aura des firmes géantes en petit nombre entourées de petits producteurs en situation de quasi monopole dans des créneaux très spécialisés. Cependant, la préférence nationale pour le secteur de l'armement semble produire une structure européenne dominée par des champions nationaux (encore bien petits par rapport aux géants américains), mais sous cette superstructure existe une prolifération de liens internationaux entre les firmes, notamment de sous-traitance, d'achats de compensation, d'échanges croisés d'actions (GEC et Daimler dans Matra), de coopération de recherche, de joint ventures (incluant d'ailleurs parfois des compagnies américaines). Des Etats souhaitent produire un système d'armes en collaboration et dans ces conditions, ils partagent politiquement la charge de la production entre les différents producteurs nationaux. Cette collaboration crée des relations économiques entre les firmes, ce qui peut susciter le développement de liens plus étroits ou au contraire provoquer un mouvement de rejet. Comme les joint ventures commerciales tendent à avoir un taux d'échec très élevé, la collaboration politique pourvoit la colle qui leur permet de réaliser leurs projets. Ce mouvement de concentration n'est pas pour autant un gage de réussite, mais les achats nationaux ne permettent plus non plus d'avoir des économies d'échelle suffisantes pour faire face à des budgets de la défense qui diminuent. Il existe donc une force d'attraction très importante pour l'internationalisation des marchés, même si les coûts, au moins au départ, tendent à être relativement élevés, lorsqu'il s'agit d'une collaboration.

Les firmes multinationales pourraient être des compagnies nationales disposant de filiales dans les autres pays, de véritables transnationales (comme Shell ou Unilever), des consortiums pour des produits spécifiques (Airbus) ou des groupes *ad hoc* autour d'une firme centrale et de multiples sous-traitants. Il n'est pas possible actuellement de dire quel type de structure dominera. En tout cas, ces entreprises européennes ne seront viables que si les gouvernements acceptent d'abandonner leur capacité de production nationale indépendante et s'ils acceptent l'idée d'une division européenne du travail. Cette décision a déjà été prise pour le NIMROD par le gouvernement britannique, qui analyse l'arrivée de Siemens (15) dans Plessey comme une solution satisfaisante dans le contexte d'un marché européen ouvert à l'équipement de défense et qui croit en une approche plus commerciale avec les pays continentaux. Cependant, les progrès ne seront significatifs que s'il y a réciprocité entre les Alliés. C'est ce qu'a essayé de négocier le groupe IEPG (Independent European Program Group) (16). L'ouverture du marché européen en 1993 devrait aussi accentuer cette évolution, même si normalement les équipements militaires sont exclus clairement du Traité de Rome (Article 223) (17). Cependant, l'Acte Unique européen considère que la Communauté a la responsabilité de maintenir des conditions technologiques et industrielles nécessaires à la sécurité (article 30), mais il est peu probable, comme le craignent les compagnies américaines, qu'il y aura une extension des droits de douanes extérieurs à la Communauté Européenne aux armements.

Hartley et Walker (18) & Gummett (19) ont analysé cette évolution en détail, et ils considèrent que si les grandes firmes européennes semblent pren-

dre de plus en plus de place dans le marché européen, il n'y a pas pour autant d'assurance que des économies d'échelle ou des réductions de coûts en résulteront, d'autant que la création de monopoles réduira le choix et la flexibilité. Cependant, le degré de compétition entre les producteurs européens est déjà relativement faible et l'achat à l'extérieur est souvent réalisé auprès des firmes américaines de préférence aux entreprises européennes. En outre, les gros contractants exercent souvent un pouvoir de « lobbying » très important, insistant sur leur rôle d'employeur, les retombées technologiques sur le secteur civil, leurs réussites à l'exportation ou le prestige national. Ils cherchent à « capturer » la politique européenne d'armement et à la faire étroitement correspondre à leurs propres intérêts. Cette influence a particulièrement été forte pour l'affaire GEC-Plessey, même si l'introduction en Grande-Bretagne des forces du marché réduit quelque peu ce type de position.

Plusieurs politiques européennes d'armement peuvent être menées de la standardisation des composants à l'interopérabilité à travers toute l'Europe, en passant par la rationalisation de la R & D et des capacités de production. Cependant, le principe de la compétition devrait logiquement être maintenu. La politique fondée sur le principe « value for money » permet des contrats à prix fixés au départ, un véritable esprit de compétition, et l'utilisation de la menace du recours aux importations américaines, mais elle suppose aussi l'émergence de problèmes de faisabilité politique, d'équité et de vulnérabilité au mensonge. Ainsi, la question fondamentale du rôle du ministère de la Défense dans la mise en place d'une véritable politique industrielle de l'armement se pose plus au niveau européen qu'à celui de la Grande-Bretagne. Les arguments pour une telle politique sont clairs : d'abord, il existe des externalités si les retombées technologiques de la défense s'avéraient importantes ; ensuite, le monopole étant dominant, la régulation s'impose ; enfin le ministère de la Défense comme consommateur a une vue à plus long terme qu'un producteur déterminé par un marché fondamentalement myope. Cela n'implique pas pour autant la définition d'une politique industrielle particulière, car il n'existe pas, dans ce domaine pluridisciplinaire, d'évidences sur l'évolution des paramètres cruciaux. La politique « money for value », comparée aux politiques européennes d'armement, semble plus transparente (ce qui rend plus aisées la spécification des objectifs et la négociation des procédures), et robuste (ce qui lui permet à la fois d'être moins sensible à l'incertitude autour des paramètres cruciaux comme les synergies entre les secteurs civil et militaire et d'être moins sujet à la domination du complexe militaro-industriel). La crainte qu'une politique industrielle soit capturée et qu'elle conduise à une montagne de tanks qui remplacerait la montagne de beurre de la politique agricole commune ne semble pas particulièrement envisageable.

* *

En conclusion, la production des armes et les stratégies sont étroitement reliées. Pour le gouvernement britannique le maintien d'une base industrielle de défense importante permettant de satisfaire ses besoins stratégiques n'est plus le résultat d'une politique industrielle clairement définie, puisque le principe de « value for money », donnant la part belle aux forces du marché, est devenu dominant. La liste des matériels qu'il faut absolument continuer à

produire est exclusivement militaire et elle est très courte, limitée bien souvent aux armes nucléaires. En principe, la Grande-Bretagne admet une plus grande compétition avec les firmes étrangères que ce n'est le cas en France ou en Allemagne. Si en pratique les lobbies militaro-industriels limitent l'application de ce principe, il n'empêche qu'il est plus facile politiquement et financièrement à une firme étrangère de s'introduire sur le marché de la défense britannique que partout ailleurs en Europe. Ainsi, le ministère de la Défense n'a soulevé aucune objection à l'acquisition des intérêts de défense de Feranti par Thomson et GEC l'a emporté simplement parce qu'elle était décidée à payer plus cher. Margaret Thatcher est féroce nationaliste en termes politiques, mais son gouvernement est très internationaliste dans le domaine commercial. Ainsi, il est peu probable qu'il y ait une réelle politique industrielle d'armement en Grande-Bretagne, en tout cas sous le gouvernement actuel. Depuis 5 ans, la Grande-Bretagne n'est plus un pion suffisamment important dans la stratégie des Etats-Unis et l'OTAN devient de plus en plus redondante en Europe. Dans ce contexte, elle doit trouver un nouveau rôle. Compte tenu de sa répugnance à accepter un rôle en Europe, cette considération peut prendre beaucoup de temps.

Bibliographie

ACOST (1989) *Defence R&D: A national resource*, Advisory Council on Science and Technology, London, HMSO.

Barker, T., Dunne, J.P., Smith, R. (1990), *The peace dividend and the UK Economy*, Supplement to Industry and the British Economy to the year 2000. Cambridge Econometrics.

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

Fontanel, J., Smith, R. (1985), *L'effort économique de défense*, Arès, Défense et Sécurité, n° special.

Fontanel, J., Smith, R., Willett, S. (1985), Les industries d'armement de la France et du Royaume-Uni, in "*L'effort économique de défense*", Arès, Défense et Sécurité N° Spécial, 1, Grenoble, 1985

Fontanel, J. (1989), Les technologies militaires et le développement économique contemporain, "*La vérification du désarmement*", Arès, Défense et Sécurité, Volume XI.

Fontanel, J. (1990), *French arms industry*, Cahiers du CEDSI n°10, Université des Sciences Sociales de Grenoble.

Gansler, J. (1987), Needed a US Defence Industrial Strategy, *International Security*, 12.

Geroski, P.A. (1990), Procurement policy as a tool of industrial policy, *International of Applied Economics*.

Hartley, Hussain, Smith (1987), The UK defense Industrial Base, *Political Quarterly*, Vol. 58.

Hartley, K.(1987), Public Procurement and Competitiveness, *Journal of Common Market Studies*, March.

IEPG (1987), *Towards a stronger Europe*, Report Independent European Group, Brussels.

Levene, P. (1987), Competition and collaboration; UK Defense Procurement Policy, *RUSI Journal*, 132(2).

MOD (1983), *Value for Money in Defence Equipment Procurement*, Defence Open Government Document 83/01, Ministry of Defence, London.

SDE (1987, 1988, 1989), *Statement on the defence estimates*, Her Majesty's Stationary Office.

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J. (1986) Managing the Cost of Defence. A comparison of the British and French Experience. *Public Money*, Vol. 5 ; N° 4, London, March 1986.

Smith, R. P., Humm, A. and Fontanel, J. (1987) Capital-labour substitution in defence provision, in *Defence, Security and Development* (Eds.) S. Deger and R. West, Frances Pinter, London.

Smith, R., Fontanel, J. (1989), Weapons procurement : domestic production versus imports, in *New Conventional Weapons and Western Defence*, Frank Cass, London.

Smith, R. (1990), Defence procurement and industrial structure in the UK, *International Journal of Industrial Organization*, Brassey's.

Walker, W., Gummett, P. (1989), Britain and the European Armament Market, *International Affairs*, 65.

Yudnen, Black (1990), Targeting National Needs: A new direction for science and technology policy, *World Policy Journal*, Spring.