

La restructuration de l'industrie de défense en Amérique du Nord : le déséquilibre

Yves Bélanger

Contrairement à l'Europe où le processus est sujet d'actualité, l'intégration des marchés de défense du Canada et des États-Unis est une réalité depuis 1958, année de la signature d'accords de coopération en production de défense. Il est vrai que ces accords ont leurs limites et qu'il n'est pas rare, par exemple, que des firmes canadiennes se heurtent au protectionnisme américain, mais l'intégration demeure néanmoins un fait accompli.

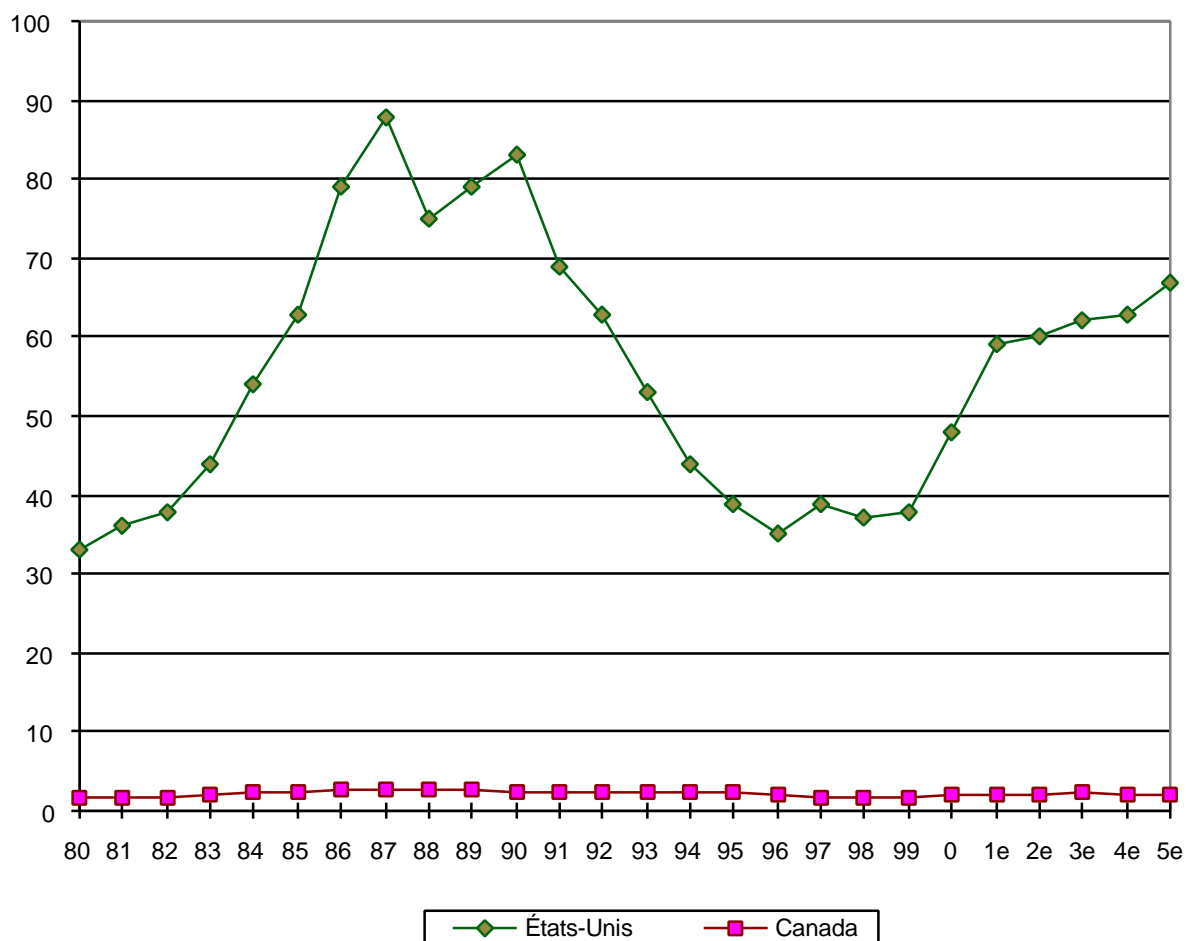
Environ la moitié du complexe canadien est constituée de filiales américaines (Lockheed-Martin, Computing Devices, Pratt & Whitney, Western Star Truck, Allied Signal, GM, etc.) et l'autre moitié, de propriété canadienne (SNCTEC, Bombardier, CAE, Héroux, etc.), est étroitement imbriquée aux programmes américains. Ce second groupe est en outre de constitution récente. Il a pris corps pendant les années 1980 dans un contexte de « canadianisation » de l'industrie militaire voulue par le gouvernement canadien.

Les États-Unis demeurent, de loin, le premier marché d'exportation pour les firmes de défense canadiennes. Ils reçoivent près de 75% des exportations canadiennes et leur marché est le point d'origine de plus de 25% de toute la production de défense réalisée en territoire canadien. Les centaines d'accords et lettres d'ententes qui lient militairement les deux pays pèsent souvent d'un poids décisif quand vient le moment de choisir un nouvel équipement.

Cette étroite relation est sans doute une cause directe de la décision prise par le Canada, à la fin des années 1950, de renoncer à l'objectif de maintenir le complexe industriel militaire qu'il avait hérité de la Seconde Guerre mondiale, mais elle est également la conséquence d'un rapport de force très inéquitable à tous les niveaux. En fait, le marché de défense des États-Unis est près de 30 fois plus important que celui du Canada. Par ailleurs, le caractère limité des disponibilités budgétaires fait en sorte que le Canada est contraint de s'en remettre au savoir-faire étranger, habituellement américain, pour les travaux de conception et de développement de ses systèmes d'armement. Le Canada a depuis longtemps renoncé à la maîtrise des technologies de défense pour lui préférer une stratégie centrée sur l'emploi. Le pays cherche en priorité à s'assurer que ses budgets d'acquisition contribuent à la promotion de l'emploi sur le territoire national. Les échanges commerciaux entre les deux pays logent, eux également, à l'enseigne du déséquilibre. La balance commerciale dans le domaine de la défense n'a été favorable au Canada que pendant de très rares et de très courtes périodes au cours des quarante dernières années.

Pour comprendre le mouvement de réorganisation du complexe militaire nord-américain, il faut rappeler quelques données de base sur le marché. Comme l'indique le tableau 1, l'industrie américaine vit, depuis dix ans, la phase descendante d'un cycle qui la resitue aujourd'hui à son niveau de 1980. En matière d'approvisionnements, le marché a toujours été fluctuant mais le refroidissement des relations avec l'URSS pendant la première moitié des années 1980 a intensifié l'amplitude du cycle, d'où le déclin prononcé qui a suivi. Mais on entre présentement, sur le plan budgétaire, dans une nouvelle phase de reprise.

Tableau 1
Évolution du budget alloué aux achats d'équipements de défense
(en milliards de dollars constants (US) de 1990)



e= estimé

Source: Budgets du Department of Defense of United States et du Ministère de la Défense nationale du Canada.

Aux États-Unis, selon les prévisions actuelles, entre 2000 et 2005, le budget en acquisition doit augmenter de 22 milliards de dollars (US) après avoir connu, entre 1989 et 1999, une décroissance de 33 milliards de dollars (US). Les prévisions sont, au Canada, d'un tout autre ordre. La baisse dans les commandes en équipement pour la période couverte entre 1989 et 2000 s'établit à 500 millions de dollars (US) et le gouvernement planifie actuellement en visant plutôt une stabilisation de ses achats. Il n'y a pas encore de reprise en vue.

Notons par ailleurs que les compressions budgétaires n'ont pas le même impact dans tous les segments de l'industrie. Le mouvement à la baisse a été plus durement ressenti dans la fabrication de véhicules (-70%), l'aéronautique (-65%) et l'industrie navale (-30%). Le record revient toutefois à l'industrie des munitions qui a perdu 78% de ses commandes depuis le milieu des années 1980.¹

Tout cela n'a évidemment pas été sans effets sur l'industrie. Trois processus méritent, à notre avis, d'être mis en évidence. Il s'agit des dynamiques d'intégration, de diversification et de rationalisation interne aux organisations qui ont, en une décennie, totalement bouleversé le complexe industriel militaire nord-américain.

L'intégration

On a assisté, au fil de la dernière décennie, à de nombreuses fusions qui sont venues modifier totalement le profil de l'industrie de défense nord-américaine. Ces mouvements ont essentiellement pris corps aux États-Unis et ont eu certaines répercussions sur les entreprises en place au Canada.

Au début des années 1980, quinze entreprises se partageaient les 2/3 des commandes de première source (Prime Awards) aux États-Unis. En 1995, leur nombre avait chuté à huit et elles n'étaient plus que quatre en 1999. À elle seule, la nouvelle leader de l'industrie, Lockheed-Martin, a avalé près d'une vingtaine de firmes majeures depuis la fin de la guerre froide. Raytheon en a pour sa part intégré une douzaine et Boeing une dizaine. On dénombre au total plus d'une centaine de transactions majeures qui ont déclassé plusieurs fabricants d'autrefois pour céder la place aux nouvelles figures de proue de l'industrie américaine.

Tableau 2
Les nouveaux leaders de l'industrie de défense américaine en 1998,
en milliards de dollars (US)

Groupes	Ventes militaires
Lockheed-Martin Corp.	18.5
Boeing	13.8
Northrop-Grumman	8.2
Raytheon	6.2
General Dynamics	3.7
United Technologies	3.3
TRW	3.8
Textron	3.0
Litton Industries	3.0
Newport News	1.6

Cette concentration a été rendue possible par :

?? Le retrait des conglomérats civils qui s'étaient laissés attirer par les occasions d'affaires créées au début des années 1980 (Ford, Olin, Chrysler, Westinghouse, etc.).

?? L'impact de la réduction du nombre de nouveaux systèmes d'armes envisagée par la défense américaine ainsi que le caractère plus sophistiqué de plusieurs armements. Cela a provoqué un phénomène de regroupement des expertises car la plupart des grandes sociétés de défense vivent principalement des contrats de R-D.

?? Le désir du gouvernement américain de s'appuyer sur une industrie mieux adaptée à ses besoins contemporains et susceptible de lui permettre des économies, notamment au plan administratif.

Les fusions ont été menées essentiellement autour des titulaires des nouvelles plateformes (comme l'avion F-22 ou le Joint Strike Fighter). Chaque organisation a cherché à s'assurer une masse critique de travaux apte à maintenir son savoir-faire dans les technologies jugées prioritaires. Sur le plan financier, les fusions ont permis à plusieurs titres boursiers de s'apprécier, comme cela a notamment été le cas des actions de Raytheon qui ont doublé depuis 1989².

Le gouvernement n'a pas été totalement étranger à l'ampleur du processus de restructuration, ni à la rapidité de sa réalisation. En 1993, le ministère de la Défense annonçait son intention d'assumer certains coûts de restructuration à la condition que ceux-ci se traduisent par des économies au niveau du coût des programmes d'armements. Des milliards de dollars ont ainsi été versés afin de faciliter certaines transactions³.

Le Canada a été assez peu affecté par les rationalisations américaines. Tout au plus avons-nous assisté à quelques changements dans les raisons sociales des filiales locales et à la relocalisation de quelques usines secondaires dont la construction avait été imposée par le gouvernement canadien en vue de répondre à des objectifs de création d'emplois et de retombées économiques régionales.

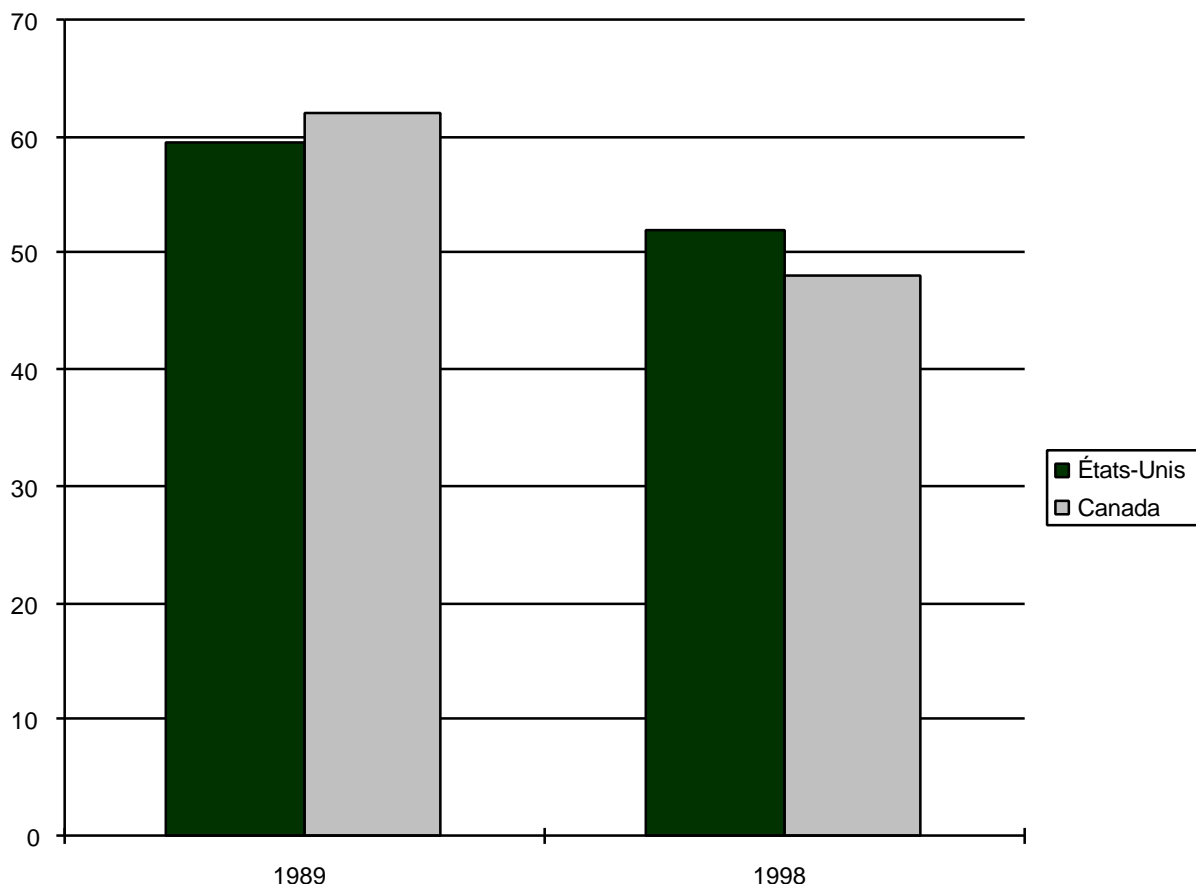
Le gouvernement canadien a également soutenu, à l'échelle de l'industrie qu'il encadre, certains regroupements au sein de ses fabricants sous propriété nationale. Le résultat le plus tangible a permis à la société Bombardier de prendre une position de champion national dans l'avionnerie, mais son marché de défense est microscopique. Il représente moins de 5% des ventes du groupe.

La diversification ou la spécialisation

Lorsqu'il est devenu évident que l'argent allait se faire rare et que le nombre des grands programmes allait aussi diminuer, les gestionnaires avaient à choisir entre la diversification commerciale ou la spécialisation en défense. Les deux stratégies ont été explorées.

À la fin des années 1980, la diversification avait très mauvaise presse en Amérique du Nord et Wall Street prêchait sans réserve pour un recentrage des expertises des grands conglomérats. La prudence financière a néanmoins amené la plupart des groupes de défense à diversifier leur portefeuille par l'achat de filiales engagées dans la production commerciale. L'analyse des rapports annuels des principaux groupes militaires permet de constater que leur dépendance face au marché de défense a diminué au fil des années.

Tableau 3
Évolution du taux moyen de dépendance à l'endroit du marché de la défense pour
les 10 plus importants fournisseurs militaires aux États-Unis et au Canada



Source: Rapports annuels des entreprises.

Comme l'ont reconnu plusieurs observateurs⁴, et malgré les nombreuses expériences relatées dans la littérature, la reconversion, autant que la diversification des usines dont la mission première était militaire, est demeurée limitée⁵. L'analyse de plusieurs démarches de diversification menées au niveau des établissements permet de constater que, règle générale, les usines de défense appartenant à de grandes organisations sont demeurées fidèles à leur mission militaire et ont, pour nombre d'entre elles, cherché à recentrer leurs activités sur leur métier de base. Dans ces grandes organisations, les décisions des gestionnaires ont été largement conditionnées par les plans stratégiques retenus en matière de R-D dans les divisions de défense.

Les PME, notamment celles qui agissent à titre de sous-traitants ou de fournisseurs, se sont révélées être plus réceptives à la diversification. Plusieurs démarches de

diversification ont été menées dans le dessein premier d'éviter un abaissement trop prononcé des commandes. On a fait la preuve que la diversification impliquait sans doute un cheminement laborieux, mais que des résultats étaient possibles.

Il convient ici de souligner que là où les gestionnaires locaux et les organisations de salariés ont d'abord posé le problème en termes de viabilité de l'entreprise, ce qui a certainement été le cas au Canada, les projets de relance ont rapidement été canalisés vers des produits commerciaux. Là où ont pénétré les logiques propres au dossier de la sécurité (nationale ou internationale) et où a pesé le conservatisme du complexe militaire, le principe de la diversification, à plus forte raison celui de la reconversion, a rapidement été rangé dans les voies à éviter⁶.

Le débat tenu en 1997 autour de l'objectif de définir la mission future des forces de défense américaines et qui a notamment mené à la publication d'un rapport influent du National Defense Panel (NDP), a redonné une mission au complexe militaro-industriel et pavé la voie à la reconquête des moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission. Rappelons que le NDP fixait pour objectif au gouvernement américain de ne pas lésiner sur la défense de ses intérêts nationaux et de s'y préparer en se donnant des moyens militaires accrus⁷.

La rationalisation interne

Il est plus difficile de cerner l'impact qu'a eu la fin de la guerre froide sur l'organisation interne des entreprises. Plusieurs groupes ont tenté de fédéraliser leurs activités, d'autres sont allés dans le sens contraire. Mais partout, ou presque, les conséquences ont été assez dévastatrices sur l'emploi.

L'Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) affirme que l'industrie de défense privée a éliminé 1,3 million de postes entre 1987 et 1995 (de 3,6 millions à 2,3 millions) et que 227 000 emplois civils relevant du ministère de la Défense sont disparus au cours de la même période⁸.

Au Canada, des enquêtes périodiques sur la situation de l'emploi dans l'industrie de défense nous ont permis d'estimer que près de 30 000 emplois se sont évanouis entre 1987 et 1997. Le Québec est la province qui a été le plus affectée par le phénomène. Une importante rationalisation interne aux entreprises a donc fait corps avec la stratégie d'adaptation au contexte de fin de guerre froide.

Il n'existe pas d'indices sur la dégradation sociale et la détérioration du tissu communautaire qui accompagnent les pertes d'emplois quand elles se concentrent dans le temps et, surtout, dans l'espace. Or, en Amérique du Nord, comme ailleurs dans le monde, l'industrie de défense s'est développée selon un profil qui a mené à la constitution de milieux très dépendants des emplois militaires. Le Plan Clinton de 1992 a d'ailleurs affecté quelques centaines de millions de dollars au soutien des

communautés locales les plus durement touchées. Le gouvernement canadien a débloqué des aides ponctuelles là où il a procédé à des fermetures de bases militaires.

La base industrielle de défense de l'Amérique du Nord est ressortie transformée du processus mené au cours des années 1990. Elle apparaît aujourd'hui sous un leadership américain plus fort que jamais. Si l'économie de défense nord-américaine présente un profil moins complexe que sa vis-à-vis européenne, il n'en demeure pas moins que d'importants problèmes politiques continuent de se poser, parfois sous des dimensions où l'intégration industrielle peut même devenir un élément gênant. La volonté américaine de relancer le projet de bouclier anti-missile, qui avait pourtant été abandonné pendant les années 1980, en est un puissant révélateur.

Après le rejet par le ministre canadien des Affaires étrangères d'une demande formelle de coopération, le gouvernement américain a annoncé en mars 2000 qu'il allait tester la défense canadienne en envoyant sans permission un de ses brise-glaces dans les eaux nordiques canadiennes. Il y a quinze ans, suite à un événement similaire, le gouvernement canadien avait dû réécrire sa politique du Nord et avait publié un nouveau livre blanc sur la défense dont les objectifs étaient de construire une base industrielle de défense plus autonome et une force militaire apte à occuper le territoire nordique. La « canadianisation » de la base industrielle de défense a mené à un demi-échec. Tous les projets d'acquisitions d'équipements destinés au Nord ont été abandonnés après quelques années et quelques milliards de dollars. Le Canada ne possède même pas un navire ou un sous-marin capable de traverser ses propres eaux nordiques.

Il est difficile d'imaginer qu'une action de ce genre puisse être relancée dans l'actuel contexte budgétaire. Par ailleurs, l'industrie militaire canadienne est aujourd'hui si fragmentée et si dépendante des technologies étrangères, surtout américaines, qu'elle serait bien incapable de répondre à un quelconque appel à la mobilisation. Comme toutes les entreprises en place sur le territoire canadien dépendent à divers degrés des contrats américains, il serait même suicidaire pour elles de défier les États-Unis. Le gouvernement canadien apparaît donc, en ce début de l'été 2000, en bien mauvaise posture et son laxisme dans le dossier de l'intégration de l'industrie de défense n'est pas étranger à la situation. Il lui reste maintenant à trouver la recette magique qui lui permettra d'éviter de devoir plier l'échine devant le gouvernement américain.

¹Flamm, K., « US Defense Industry Consolidation in the 1990's », dans Gerald I. Susman et Sean O'Keefe, *The Defense Industry in the Post-Cold War Era*, New York, Pergamon, 1998.

²Braybook, Roy, « Predators with a Mind of Their Own », *Armada International*, juin 1999, pp. 10 et ss.

³United States General Accounting Office, *Report to the Congressional Requesters, Defense Contractor Restructuring*, Washington, 1998.

⁴Voir notamment Radnor, M. et Peterson, J.W., « Strategic Diversification and the Technology Intensive Defense Firm... », dans Gerald I. Susman et Sean O'Keefe, *The Defense Industry in the Post-Cold War Era*, New York, Pergamon, 1998.

⁵Plusieurs exemples devenus célèbres sont recensés dans M. Jones, *Converting the Cold War Economy*, Center for Economic Conversion, 1992.

⁶Voir la revue de littérature réalisée par Ann Markusen, « How We Lost the Peace Dividend », *The American Prospect*, juillet 1997.

⁷Voir National Defense Panel, *Transforming Defense, National Security in the 21th Century*, Washington, 1997.

⁸Government of United States, Office of the Comptroller of the Department of Defense, *National Defense Budget Estimates for FY 1995*, Washington, 1994.