

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA RESTRUCTURATION DES INDUSTRIES D'ARMEMENT

Une comparaison États-Unis/Europe

PAR HERVÉ DUMEZ ET ALAIN JEUNEMAÎTRE

École Polytechnique - Centre de recherche en gestion (CRG)

*Aux États-Unis comme en Europe,
les industries de la défense sont en pleine restructuration.*

*Des fusions de grande ampleur sont intervenues
et sont attendues dans le futur.*

*Aux États-Unis, le processus de restructuration a été contrôlé
par les agences antitrust, le Département de la Défense jouant
un rôle de conseiller influent. L'objectif a été de concilier maintien
de la concurrence et nécessaire rationalisation.*

*Le résultat est la mise en concurrence de quelques grands groupes ensemble
par le Département de la Défense. En Europe, le processus apparaît
plus chaotique, et un équilibre institutionnel reste à trouver pour piloter
la restructuration des industries d'armement et structurer la demande.*

La chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide ont conduit à un intense processus de restructuration des industries d'armement. Un rapport officiel américain a pu écrire qu'aucun secteur industriel de cette taille n'avait connu un tel cataclysme dans l'histoire économique des États-Unis

[DoD Science Defense Board, 1997]. Le budget de la défense américain avait atteint un pic en 1985-1986. En dix ans, il se réduit de près de 70%. Pour ne prendre qu'un exemple, le budget consacré aux avions de combat était de 11 milliards de dollars en 1985 et il tombe à 3 milliards en 1993.

La concurrence dans les industries de la défense n'est-elle pas un sujet trop sérieux pour qu'on en confie la responsabilité aux civils de l'antitrust, économistes et juristes ?

(ill. : JSF, le projet de chasseur du futur de Boeing)

L'Europe a connu, avec quelques années de retard, la même évolution. Les industries d'armement, sinistrées, ont dû entamer leur restructuration, qui n'est sans doute pas encore achevée.

Des fusions, d'une ampleur rarement atteinte, se sont produites et continuent de se produire, aux États-Unis comme en Europe. Ce qui frappe pourtant dans les deux processus parallèles de restructuration est la différence qui existe entre les deux cadres institutionnels qui président aux mouvements qui ont lieu.

L'hypothèse que nous posons est que les États-Unis sont parvenus à définir un équilibre institutionnel entre des exigences de maintien de la concurrence partout où elle possible, et les nécessaires regroupements et fermetures de sites industriels, alors que l'Europe n'est pas parvenue, jusqu'à présent, à trouver un équilibre institutionnel satisfaisant. Il est clair que le cadre institutionnel américain n'est pas transposable tel quel, mais il est possible que l'Europe puisse trouver quelques leçons dans l'expérience américaine.

Dans un premier temps donc, on essaiera de décrire et d'analyser l'équilibre institutionnel américain, et de montrer ses effets sur les restructurations industrielles en cours dans le secteur de l'armement.

QUEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL POUR LES RESTRUCTURATIONS ? L'APPROCHE AMÉRICAINE

C'est au tout début des années 1990, donc juste après la chute du mur de Berlin, que le problème du cadre institutionnel devant piloter le processus de restructuration se pose aux États-Unis, à propos d'une fusion.

En effet, à cette époque, le *Department of Defense* (DoD) fait savoir qu'il appliquera à terme le principe du « *le gagnant emporte le tout* » (*winner-take-all*) sur les contrats d'achat de muni-

tions pour les canons des tanks Abrams et ceux des hélicoptères Apache. Deux firmes sont en concurrence sur ce marché, Alliant et la filiale du groupe Olin, Ordnance. A la veille de la parution de l'appel d'offres pour un achat pluriannuel de munitions de 120 mm, Alliant annonce son intention de racheter Ordnance.

Aux États-Unis, les autorités antitrust, la *Federal Trade Commission* (FTC) et le *Department of Justice* (DoJ), sont chargées de veiller à ce que la concurrence soit maintenue sur les marchés. Elles contrôlent donc les fusions, et ont pour charge, de par la loi, de faire interdire toute acquisition qui conduirait à un monopole ou une position trop dominante. Les marchés de la défense ne font pas exception.

La FTC, estimant que le rachat de Ordnance par Alliant conduirait à un monopole sur le marché des munitions pour canons de 120mm (canons équipant les chars) et de 30mm (canons équipant les hélicoptères de combat), demande son interdiction devant la *US District Court of the District of Columbia*, le 6 novembre 1992. Le juge Louis F. Oberdorfer, après avoir organisé des auditions, lui donne raison le 18 novembre. Dans son jugement, il estime que la défense (c'est-à-dire Alliant, accusée par la FTC de vouloir constituer un monopole) n'a pas « *démontré qu'existait une menace pour la sécurité nationale susceptible de contrebalancer l'intérêt public consistant à promouvoir la concurrence* » [FTC v. Alliant Techsystems Inc., 808 F. Supp (DDC 1992)].

Dans le système institutionnel américain, rien ne prévoit que le *Department of Defense*, client des industries de la défense, ait un rôle officiel à jouer dans le contrôle des fusions opéré par les agences antitrust. Simplement, le juge, lors des auditions, a convoqué quatre membres du DoD comme témoins. Le DoD n'étant pas censé définir une position officielle sur le projet de fusion, ils ont témoigné à titre personnel. Le colonel Hartline, chef de projet pour les munitions de 120 mm, déclare devant la cour que la fusion « *offre la meilleure opportunité que l'armée puisse se procurer les munitions de 120 mm en cas de nécessi-*

té »(1). Quand on lui pose la question : « *Et si la fusion ne se fait pas ?* » Il répond que cela ne poserait pas de problème non plus. Steven Conner, *Assistant Secretary of the Army*, déclare quant à lui qu'il ne connaît rien au programme en cause, mais qu'il est très favorable au projet de fusion, l'armée ayant les moyens de résister à des hausses de prix. Son témoignage est écarté, puisque le témoin a reconnu n'être pas compétent sur le sujet. Les deux autres membres du DoD témoignent à huis clos. L'un d'eux, le chef du programme de recherche pour les munitions des chars, estime que la concurrence est bénéfique en termes de prix et d'innovation. Le gagnant d'un appel d'offres concurrentiel, sous la forme du *winner take all*, serait capable, d'après lui, de fournir à l'armée l'ensemble de ses commandes en cas de nécessité. Le cinquième témoin n'appartient pas au DoD, mais à la *Defense Contract Audit Agency* (DCAA), chargée d'auditer les contrats passés par le DoD aux entreprises et la réalisation de ceux-ci. Il avance le fait que les contrôles de prix de revient et les audits sont des substituts très imparfaits de la concurrence et que, dans tous les cas de figure, le maintien de celle-ci est préférable. Face à cet éventail d'opinions, l'armée américaine est finalement contactée directement et se révèle incapable de se prononcer sur ces questions économiques complexes. Elle émet finalement un avis mi-chèvre, mi chou : « *aucune objection à la fusion, ni pour ni contre* ».

L'affaire fait grand bruit. La vague de restructurations des industries de défense a à peine débuté à l'époque et il est clair que des questions de maintien de la concurrence de ce genre vont se poser en série. Le fait que le *Department of Defense* (DoD) ait été incapable de définir une position claire et non-contradictoire sur un sujet aussi sensible choque l'opinion et les officiels. Du coup, se pose la question institutionnelle : la concurrence dans les industries de la défense n'est-elle pas un sujet trop sérieux pour qu'on en confie la responsabilité aux civils de l'antitrust, économistes et juristes ? Ne faut-il pas sortir ce secteur essentiel et spécifique (2) du champ commun de la politique de concurrence ?

LE CHOIX DU STATU QUO INSTITUTIONNEL

Le DoD rassemble une *Task Force*, présidée par un professeur de droit ayant conseillé les autorités antitrust dans le passé, Robert Pitofski (3) Elle remet son rapport en avril 1994 [DoD *Science Defense Board*, 1994]. Il confirme les équilibres institutionnels d'ensemble de la politique américaine.

Aux États-Unis, comme il a été dit, les agences antitrust sont chargées de déterminer si

une fusion, dans n'importe quel secteur, entraîne ou non des conséquences anticoncurrentielles. Si la réponse apparaît positive, l'agence a pour mission de chercher à faire interdire l'opération (4).

Les agences procèdent de la manière suivante. Elles définissent tout d'abord le marché pertinent, marché du produit et marché géographique. Sur le plan du marché des produits, une particularité des marchés de la défense est que le produit n'existe souvent pas, ou pas encore (par exemple, le futur avion de combat) et que seul l'acheteur unique, le DoD, sait quelle sera la demande et quand elle sera effective (appel d'offres et acte d'achat effectif). Sur le plan géographique, le marché de référence est généralement le marché américain, sauf si le DoD autorise des firmes étrangères à concourir (ce qui est rare dans le cas des armes sensibles). Une fois le marché défini, les agences cherchent à identifier les firmes qui opèrent déjà sur ce type de marchés, ou qui ont les compétences requises pour entrer sur ces marchés pour la première fois. Le marché ayant été défini, les firmes susceptibles de se faire concurrence sur ledit marché ayant été identifiées, l'agence cherche à évaluer les effets anticoncurrentiels possibles de la fusion.

Souvent, en général, ces effets relèvent de la collusion tacite : si le nombre de firmes diminue sur un marché, le risque de coordination entre elles s'accroît. Ce n'est guère le cas en matière de défense dans la mesure où une firme emporte la totalité du marché, les autres n'ayant rien (sauf dans le cas d'appels d'offres répétés à intervalles proches et réguliers ; mais cette situation est très incertaine dans une période de réduction drastique des budgets). Par contre, il est possible qu'une fusion ait d'autres effets anticoncurrentiels, dits unilatéraux (5) : dans le domaine des industries de défense, la qualité des systèmes livrés et la capacité d'innovation technologique peuvent être sévèrement compromises s'il ne reste plus qu'une firme sur le marché, ou plusieurs firmes ayant des écarts de compétences tels que seule une firme est en course. Admettons que l'agence estime que la fusion peut générer des effets anticoncurrentiels de ce type. Elle passe alors à une autre étape de la

(1) « *When needed* » : l'expression renvoie à un problème spécifique des industries de défense. Les unités de production, pour être rentables et efficaces, doivent adapter leur taille aux commandes faites par l'armée en temps de paix, tout en étant capables d'augmenter leur production sur très grande échelle, en très peu de temps, en cas de menace de conflit.

(2) Sur la question de la spécificité et de l'« essentialisme » des secteurs par rapport au droit de la concurrence, voir Dumez & Jeunemaître [1991, pp. 52-55].

(3) Par la suite, Robert Pitofski fut nommé par Bill Clinton président de la *Federal Trade Commission*.

(4) La FTC, par exemple, demande à un juge de délivrer une « *preliminary injunction* » bloquant l'opération. Ce qu'elle fit dans le cas Alliant mentionné plus haut.

(5) Les effets unilatéraux d'une fusion commencent à être étudiés lorsque les deux firmes fusionnées représentent plus de 35% du marché pertinent.

En Europe,
chaque État protège
son industrie
d'armement,
la considérant
comme « essentielle »,
et pratique le mécano
industriel pour la
restructurer en un
champion national.

(ill. : le Rafale
de Dassault)

réflexion : la fusion peut-elle entraîner des gains en efficacité susceptibles de contrebalancer les effets anticoncurrentiels de l'opération (6). « *La position général du gouvernement en ce qui concerne les gains en efficacité est le scepticisme* » (7) [DoD Defense Science Board, 1994, p. S-18]. Les firmes qui se proposent de fusionner mettent toujours en avant de mirobolants gains en efficacité susceptibles d'être entraînés par l'opération. La réalité, quelques années plus tard, est le plus souvent très décevante. Les firmes doivent donc, devant les agences antitrust, présenter un argumentaire précis et très solidement étayé. De plus, elles doivent montrer que les gains en efficacité qu'elles prévoient ont de bonnes chances d'être passés au consommateur final (ici, le DoD). Une fusion ne sera pas autorisée, en effet, si elle a des effets anticoncurrentiels et si les gains en efficacité qu'elle entraîne n'ont pour conséquence qu'une augmentation des profits. Enfin, dernier argument possible : les intérêts supérieurs de la défense nationale. On voit qu'ils viennent à l'extrême fin du processus et rien n'oblige les agences antitrust à en tenir compte. Elles estiment que les cas où une fusion ayant des effets anticoncurrentiels importants peut être autorisée malgré tout, du fait de considérations de défense nationale sont rares. En effet, dans ce secteur, les effets anticoncurrentiels signifient :

- que le DoD paiera un type de matériel plus cher et, donc, que son budget d'achat pour d'autres types de matériels, aussi essentiels à la défense nationale que le produit en cause, sera réduit d'autant ;
- que la qualité des matériels achetés ou que la

technologie finalement développée, risquent d'être moins bonnes qu'après une mise en concurrence de la qualité et de la technologie.

Dans ce processus de décision, qui est donc resté aux mains des agences antitrust, il a simplement été décidé que le DoD créerait une cellule très légère, spécialisée, qui serait le correspondant des agences antitrust et aurait pour tâche de synthétiser la position du DoD sur les différentes affaires et de suivre les étapes successives du processus, en fournissant des données et des faits permettant d'éclairer les agences antitrust. Par exemple, le DoD a une expertise décisive dans la définition du marché et l'identification des firmes sur ce marché. Il est seul à savoir quels marchés il va ouvrir dans le futur, et il est capable, en subventionnant des programmes lourds de R&D de faire entrer de nouvelles firmes sur ces marchés. Il est seul à savoir s'il envisage de laisser des firmes étrangères soumissionner à un appel d'offres (les entreprises israéliennes sur les petits avions de reconnaissance sans pilote par exemple). Il lui arrive même parfois de décider d'entrer lui-même sur un marché et de développer un produit (procédure dite du « *Government-Furnished Equipment* » – GFE).

A chaque étape de la procédure antitrust, il peut donc fournir des informations-clefs et peser ainsi sur la décision finale, indirectement. Par contre, il doit se soumettre au rythme et au caractère formel de la procédure, et il se trouve notamment obligé de fournir des données solidement étayées (évoquer d'hypothétiques gains en efficacité pour demander qu'une fusion soit acceptée n'a

que peu de chance de convaincre les économistes et les juristes des agences antitrust) : « *Dans le cadre d'une évaluation concurrentielle, le poids que les agences antitrust accorderont à toute vue ou toute analyse du Department of Defense dépendra selon toute probabilité de la manière dont celles-ci seront documentées, fondées sur des preuves factuelles et, dans la mesure du possible, quantifiées* » [DoD Defense Science Board, 1994, p. S-22].

L'équilibre institutionnel américain est donc clairement défini : le pouvoir de décision quant aux restructurations dans les industries de défense appartient exclusivement aux agences antitrust. Le DoD n'a qu'un rôle de consultant tout au long de la procédure. Son influence dépend de la qualité des informations et des analyses qu'il fournit, face à des juristes et des économistes rompus à l'analyse des comportements concurrentiels.

Peut-on évaluer, avec les réserves qui s'imposent dans la mesure où de multiples facteurs ont pesé sur ces restructurations, ce qu'a été l'effet du cadre institutionnel américain sur celles-ci ?

L'EFFET SUR LES RESTRUCTURATIONS

Le problème a été diagnostiqué ainsi par un membre de la FTC, Christine Varney [1996] : « *Les agences antitrust ont bien compris que, dans un contexte de changement des priorités de la défense et de budgets en déclin, le problème n'était pas d'introduire un surplus de concurrence dans les programmes existants, mais plutôt de maintenir la concurrence autant que faire se peut tout en réduisant (downsizing) ces programmes. Beaucoup de programmes ne peuvent plus supporter le nombre de fournisseurs qui existaient dans le passé. Pour certains, la demande future telle qu'elle est prévue conduira par un processus de sélection (downselect process) à un seul fournisseur* ».

Les agences antitrust ont donc laissé le processus de restructuration nécessaire s'opérer, tout en maintenant la concurrence partout où elle était possible, en manifestant une grande flexibilité dans les décisions.

Dans le cas du segment de l'aéronautique et de l'espace, par exemple, le processus a conduit à la constitution, en quelques années, de cinq grands groupes, comme le montre le tableau page suivante (8).

A chaque fois, les fusions ont été examinées en détail puis autorisées par les autorités antitrust. Dans certains cas, des réserves ont été émises et des barrières coupe-feu installées entre les sociétés-mères et les filiales du fait de problèmes liés à l'intégration verticale. Ce fut le cas lors du rachat de Rockwell par Boeing (9).

Le DoD avait en effet demandé à Boeing/Lockheed Martin, d'une part, et à Teledyne Ryan, d'autre part, de développer un projet d'avion d'observation sans pilote. Boeing devait fournir les ailes et l'avionique du premier projet, le Darkstar, Rockwell Aerospace Division les ailes du second, le Global Hawk. En juillet 1996, Boeing annonce son intention de racheter Rockwell Aerospace Division. Les autorités américaines craignent, d'une part, que Boeing n'acquière, par le biais de Rockwell, des informations sur le projet concurrent du sien ; d'autre part, que Boeing ne choisisse de dégrader la qualité des ailes produites par Rockwell pour le projet concurrent du sien, d'autant plus que, dans son projet propre, Boeing assure à la fois la fourniture des ailes et de l'avionique et a donc intérêt à ce que le premier projet réussisse, plutôt que le second.

Des règles strictes de cloisonnement de l'information (*firewalls*) ont donc été imposées à Boeing vis-à-vis de sa nouvelle filiale. Boeing s'est engagée à ne se procurer aucune information sensible sur le projet Teledyne Ryan, concurrent du sien, par l'intermédiaire de Rockwell, sa nouvelle filiale.

Un autre exemple manifeste à la fois la vigilance et la souplesse des autorités antitrust, même avant que la grande vague de restructurations ne soit lancée.

En 1989, la FTC obtient une *preliminary injunction* bloquant le projet de rachat d'Optic-Electronic Corporation (OEC) par Imo Industries (10). Imo et OEC étaient les deux concurrents les plus efficaces en coûts de tubes de vision de nuit. Les deux concurrents envisageaient cette fusion pour emporter l'appel d'offres pour un marché pluriannuel de tubes de vision de nuit de 25mm de diamètre.

La cour estima qu'il y avait réduction substantielle de la concurrence. Mais elle nota que la fusion « *pourrait aller dans le sens de l'intérêt de la défense nationale* » du fait d'une amélioration de

(6) Le droit américain ne prévoit pas explicitement ce type d'examen. La Cour Suprême a même, explicitement pour le coup, écarté ce type de raisonnement à la fin des années 1960, sans jamais revenir sur cette jurisprudence. Néanmoins, l'habitude s'est prise d'examiner la possibilité de gains en efficacité dans le traitement des cas de fusion.

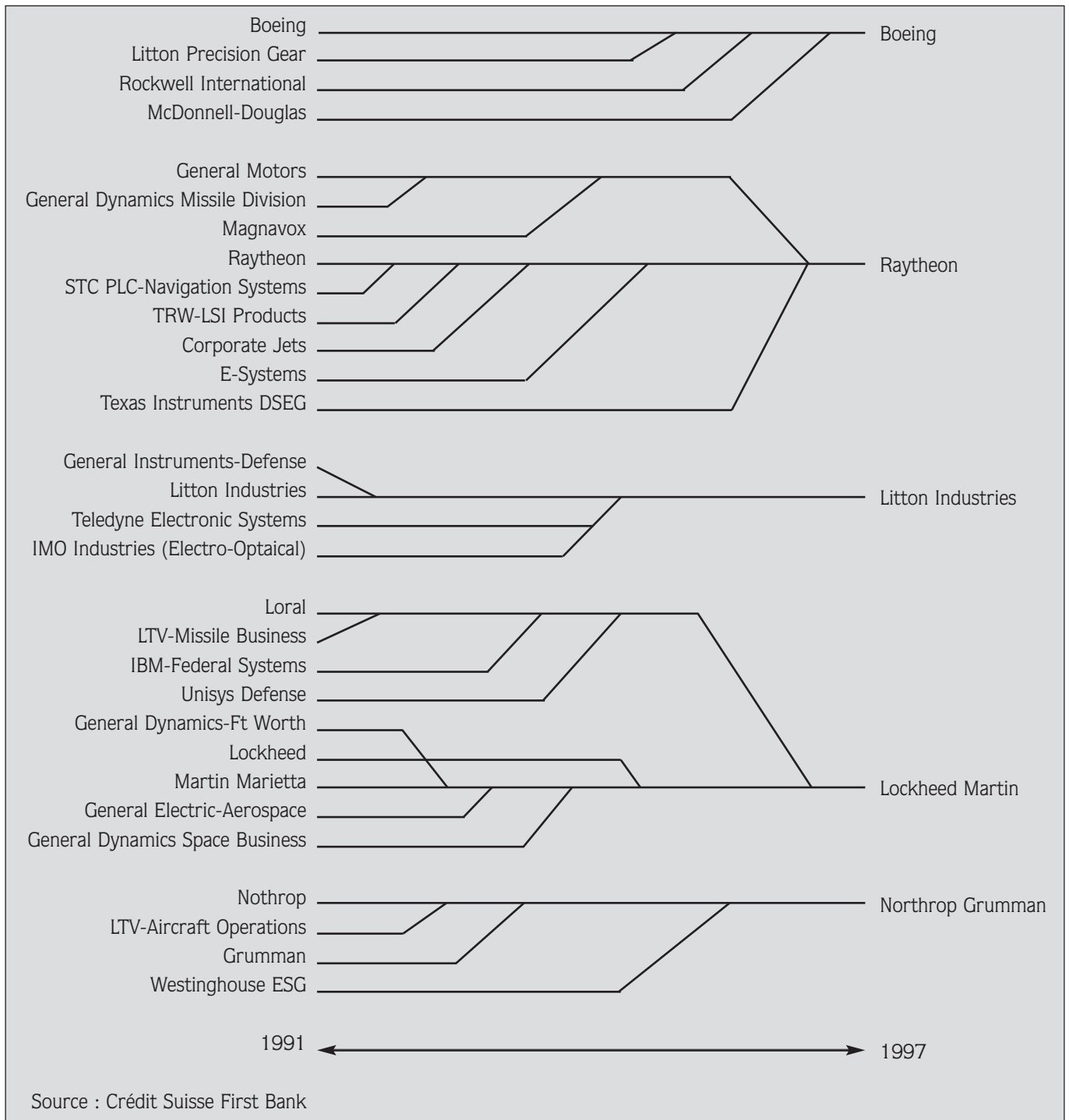
(7) Les industriels américains protestent bien évidemment contre cette attitude, mais jusqu'ici sans grand succès – voir le témoignage devant la FTC du président de Lockheed-Martin, Norman Augustine [1995].

(8) Le processus n'est sans doute pas achevé. En 1994, le PDG de Lockheed-Martin estimait que, à l'horizon de 10 ans, les USA ne disposeraient plus que de 2 constructeurs d'avions militaires, de 2 missiliers, et de 2 groupes d'électronique de défense, avec quelques firmes de composants. Le chiffre 2 exprime sans doute la volonté affichée de maintien d'une concurrence minimale [Gray, 1994].

(9) FTC v. Boeing Company, file n° 971-0006.

(10) FTC v. Imo Industries Inc, 1992-2 Trade Cas. (CCH) § 69,943 at 68,555 (D.D.C. Nov. 22, 1989).

L'ÉPREUVE DES FAITS



La vague de restructuration dans l'industrie de la défense américaine

la concurrence pour les tubes de la troisième génération. Du coup, les deux firmes se battirent farouchement pour le marché des tubes de 25mm et le DoD paya un prix bien moindre que ce à quoi il s'attendait.

On estima le gain total dû à la concurrence maintenue à 23 millions de dollars.

Après l'obtention du contrat pluriannuel, Imo contacta la FTC pour lui demander son avis sur

un nouveau projet de rachat d'OEC. La FTC donna alors son accord en vue de la mise au point des tubes de troisième génération.

La concurrence maintenue aussi longtemps que cela est apparu possible a donc permis au DoD de faire des économies substantielles. Lorsqu'il est apparu que la concurrence pouvait avoir un effet handicapant, la position des autorités antitrust s'est assouplie.

Au total, le schéma institutionnel américain, donnant aux autorités antitrust le pouvoir de décision tout en ménageant au DoD un rôle de consultant influent, semble avoir permis de piloter la restructuration des industries de défense en faisant du maintien de la concurrence un objectif fort et souple à la fois.

LA RESTRUCTURATION DE LA DEMANDE

Le cadre institutionnel américain, on l'a vu, a donc peu évolué du côté antitrust. Notamment, il a été décidé de ne pas soustraire le secteur de l'armement du champ de compétence de l'antitrust. La seule innovation institutionnelle a consisté à doter le DoD, dans des limites assez strictes, d'un rôle d'influence. Par contre, il a évolué du côté de la structuration de la demande. Le DoD est en effet un acheteur unique, un monopsonne. Avant 1993, il joue un rôle important d'ensemblier et de metteur au point de spécifications. Il contrôle également de près les sous-contractants utilisés par les firmes réalisant les sous-ensembles et il entretient des personnels dans les firmes choisies comme contractantes des marchés de la défense. La concurrence n'est organisée que sur des sous-ensembles (missiles, lanceurs, propulseurs, systèmes de guidage au sol, satellites, etc.). A partir de 1993, le DoD change d'attitude. Il réduit son personnel, réduit son rôle d'ensemblier, son rôle

dans la définition détaillée des spécifications, dans les contrôles de réalisation des programmes, et il lance des appels d'offres pour des systèmes de systèmes : désormais, une même firme (ou un même ensemble de firmes ayant développé un projet commun) doit faire une offre sur un même système, comportant par exemple les missiles, leur système de guidage depuis le sol, les systèmes de communications, etc.). Le DoD n'affiche que des critères de performance, et non plus des spécifications précises, il n'interagit qu'avec ses contractants directs (*prime contractors*), sans avoir d'interaction avec les sous-contractants (*subcontractors*), et il ne contrôle que les opérations concernant les parties les plus sensibles du système. La concurrence porte désormais sur des offres de grands systèmes, ce qui explique en partie la concentration en quelques groupes de très grande taille, seuls capables de concevoir de telles offres [DoD *Defense Science Board*, 1997 ; Frank, 1997 ; Holland, 1998].

LA SITUATION DE L'EUROPE (11)

Au début des années 50, le projet de construction européenne s'est centré sur les ques-

(11) Nous remercions le cabinet Freshfields Paris, et tout particulièrement Nicolas Charbit, pour son aide documentaire sur cette partie.

L'hélicoptère d'attaque Tigre, produit par Eurocopter, issu de l'alliance entre Dasa et Aérospatiale

L'ÉPREUVE DES FAITS

tions de défense commune (Communauté Européenne de Défense CED). Ce projet a échoué. L'Europe qui s'est finalement créée avec la signature du Traité de Rome a tenu compte de cet échec : institutionnellement, il a été posé que les problèmes de défense relevaient de la souveraineté de chaque État. Que si ces États voulaient coopérer, parfait. Mais que les institutions européennes seraient tenues à l'écart. L'article 223 du Traité de Rome précise :

« a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ;
« b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ».

Cet article peut être invoqué par chaque État pour gérer lui-même les problèmes qui se posent à lui en matière d'armement, et bloquer toute application d'une politique de nature européenne. Les questions de défense ont donc constitué un îlot de souveraineté nationale maintenue au milieu d'une construction européenne s'affirmant et touchant peu à peu des domaines nouveaux.

Le coût de développement des nouvelles technologies d'armement, la réduction des budgets consécutive à la chute du mur de Berlin et aux préoccupations d'équilibre budgétaire imposées par les critères de convergence préparant le passage à la monnaie unique, ont rendu obsolète ce choix institutionnel : l'État-nation n'est plus un cadre adapté à la politique de défense et aux industries d'armement. Mais le cadre institutionnel pouvant permettre de dépasser le niveau national n'est pas encore fixé.

La restructuration de l'industrie européenne de l'armement s'est jusqu'ici faite sous l'impulsion du « complexe de la taille » [Adams & Brock, 1986], que l'on pourrait résumer en la croyance solidement ancrée : tout ce qui est gros est, *ipso facto*, efficace et ne peut être efficace que ce qui est gros. Le mouvement de concentration est d'ailleurs en train de s'accélérer, sous l'effet d'un phénomène sans doute de nature mimétique [Dumez & Jeunemaître, 1996b]. Début 1999, les activités militaires de GEC ont été fusionnées avec celles de British Aerospace pour former une grande firme britannique de l'armement. Mi-1999, en réponse, Matra et Aérospatiale ont été fusionnées et privatisées en France. Parallèlement s'est poursuivi le mouvement de rachat des firmes d'armement des petits et moyens pays : après le rachat des firmes belges par les firmes françaises, des firmes néerlandaises par les firmes allemandes, après le rachat de Marconi (Italie) par GEC, l'alle-

mand Dasa a racheté l'Espagnol Casa en 1999 toujours. Alors que se constituaient des champions nationaux, les alliances internationales se multipliaient (British Aerospace et Matra pour les missiles, Dasa et Aérospatiale pour les hélicoptères, GEC et Thomson pour les radars, etc.(12)).

Ce phénomène de concentration et de regroupement s'est opéré avec le soutien des États-nations, selon la figure de ce que nous avons appelé l'« économie politique de marché » [Dumez & Jeunemaître, 1991 ; 1994]. Chaque État protège son industrie d'armement, la considérant comme « essentielle », et pratique le mécano industriel pour la restructurer en un champion national. La politique de concurrence européenne est maintenue à l'écart du processus par le jeu de l'article 223. Lorsque le problème de la concurrence est posé, il l'est à un niveau national, dans un cadre déjà dépassé. Le rachat de VSEL au Royaume-Uni est un bon exemple. Fin 1994, par exemple, British Aerospace tenta une OPA amicale sur VSEL, constructeur de sous-marins. Le *Secretary of State for Trade and Industry*, Michael Heseltine, demanda à BAe de ne pas notifier le projet de concentration à la Commission des Communautés, se fondant sur l'article 223 et estimant que les intérêts supérieurs de sécurité du Royaume-Uni étaient en cause. Par la suite, GEC lança une contre-OPA sur VSEL. Les deux projets furent donc examinés par les autorités britanniques de la concurrence, autorisés dans la mesure où la fusion ne changeait pas grand chose à l'état du marché britannique, et le ministre laissa la City départager les deux offreurs. Ce fut finalement GEC qui l'emporta, sans que les autorités européennes aient eu leur mot à dire.

La logique finale, souvent évoquée, serait celle d'une firme unique européenne, regroupant tout le monde, les parts de chacun étant sans doute proportionnelles à la taille des uns et des autres. Dans cette perspective, le mouvement de boulimie s'auto-entretient puisqu'il faut arriver le plus gros possible au moment de la fusion finale. Si le projet d'une firme européenne unique apparaît à beaucoup démesuré (*overambitious*) [Chapman, 1999] (13), il n'en sert pas moins d'objectif orientant les

(12) On estime par exemple que 70% des projets de Dasa sont développés conjointement avec d'autres firmes.

(13) Une tentative faite début 1999, présentée comme un « big bang » a échoué. Mais, l'objectif reste sous-jacent aux restructurations [Lagardère, 1999]. Au contraire, le modèle du marché visé aux États-Unis, du fait du caractère incontournable de la politique antitrust est différent. Les déclarations du PdG de Lockheed, Daniel Tellup, peuvent être contrastées avec celles de Jean-Luc Lagardère : le premier prévoit à terme, aux États-Unis, deux constructeurs aéronautiques et spatiaux, deux missiliers, deux grands groupes d'électronique de défense, et un nombre réduit mais conséquent, de fournisseurs de second rang [Gray, 1994]. Le chiffre deux vient de ce qu'il est probable que les autorités antitrust américaines n'autoriseraient pas une fusion créant une firme unique sur des marchés majeurs.

mouvements de restructuration, d'idée régulatrice. Toute concurrence serait éliminée, si une firme européenne unique se constituait et si un principe de préférence européenne lui était consenti.

La situation institutionnelle européenne pourrait donc conduire à un paradoxe : l'Europe passerait, dans le domaine de la défense, d'un excès de concurrence (14) à la disparition totale de la concurrence du côté de l'offre, alors même que la demande tarde à se restructurer. En effet, si un embryon d'agence européenne de l'armement a été créé, après que la proposition en avait été formulée pour la première fois en 1978 [Klepsch, 1978], ses débuts sont pour l'instant modestes (une agence franco-allemande a vu le jour en janvier 1996, et l'Italie et le Royaume-Uni s'y sont joints en novembre 1996 ; elle a débuté ses activités en 1997 (15)). On peut espérer qu'une dynamique s'est mise en place et qu'elle portera ses fruits [de Cordoue, 1994]. En même temps, on ne peut être sûr que le rythme de son développement est en phase avec les problèmes qui se posent à court terme.

Les États-nations et les firmes tirent dans le sens de champions nationaux fusionnant à terme en une firme unique. Dans le même temps, ils peinent à se coordonner pour créer un monopsonne susceptible de s'ériger en contre-pouvoir au niveau de la demande. Quant à la politique de concurrence européenne, elle est maintenue hors jeu.

Quel modèle de marché veut-on à terme en Europe pour les industries de défense ? Un grand champion européen construit à coup de mécano industriel protégé par une règle de préférence et capable d'imposer sa loi à des États-nations ayant de la difficulté à coordonner leurs besoins ? Le maintien d'une concurrence partout où celle-ci est possible, pour garantir la diversité technologique minimale et un flux d'innovation à moindre coût ? Fondamentalement, le problème de l'Europe de l'armement est institutionnel avant d'être industriel, telle est l'hypothèse sur laquelle repose cet article contrastant situation américaine et situation européenne. L'équilibre institutionnel entre des objectifs de structuration de la demande militaire, de structuration de l'offre et de maintien de la concurrence n'a pas encore été trouvé en Europe. Il paraît urgent d'y travailler.

Paradoxalement, l'Europe pourrait passer, dans le domaine de la défense, d'un excès à la disparition totale de la concurrence du côté de l'offre, alors même que la demande tarde à se restructurer.

(III : le chasseur Eurofighter 2000 Typhoon)

(14) L'Europe développe à elle seule trois projets d'avions du futur (le Rafale pour la France, l'Eurofighter pour l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni et le Gripen pour la Suède, là où les États-Unis, après avoir, durant la phase préliminaire, organisé une concurrence entre Lockheed et Boeing, n'en développe qu'un, le F22, qui est le projet de Lockheed auquel s'est joint le perdant de la phase concurrentielle, Boeing.

(15) Cet organisme, la *Joint Armaments Cooperation Organization* (JACO), a officiellement exclu tout principe de préférence communautaire.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams W. & Brock J.W. [1986] *The Bigness Complex. Industry, Labor and Government in the American Economy*. New York, Pantheon Book, 1986.
- Augustine Norman R. [1995] « Statement of Norman R. Augustine President, Lockheed Martin Corporation ». Washington, Federal Trade Commission, *Hearing on the Changing Nature of Competition in a Global and Innovation Driven Age*.
- Azcuenaga Mary L. [1994] « FTC enforcement Under Section 7 of the Clayton Act. » Fort Lauderdale, Florida, Practising Law Institute, *24th Annual Advanced Antitrust Workshop*, March 9.
- Chapman Peter [1999] « Mergers are industry's best defence. » *European Voice*, 7-13 January, p. 21.
- Cordoüe Bertrand de [1994] « Pulling together », *International Defense Review*, 27 February.
- Department of Defense-Defense Science Board [1994] *Special Supplement Report of the Defense Science Board Task Force on Antitrust Aspects of Defense Industry Consolidation*. Washington DC, The Bureau of National Affairs, April 14.
- Department of Defense-Defense Science Board [1997] *Report on Vertical Integration and Supplier Decisions*. Washington DC, The Bureau of National Affairs, April.
- Dumez H. & Jeunemaître A. [1991] *La concurrence en Europe*. Paris, Éditions du Seuil.
- Dumez H. & Jeunemaître A. [1994] « Political Intervention versus L'État de Droit Économique : The Issue of Convergence of Competition Policies in Europe ». *Essays in Regulation*, n°5.
- Dumez H. & Jeunemaître A. [1996a] « The convergence of Competition Policies in Europe : Internal Dynamics and External Imposition » in Berger S. & Dore R. ed. [1996] : *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca NY/London UK, Cornell University Press.
- Dumez H. & Jeunemaître A. [1996b] « Information et décision stratégique en situation d'oligopole. Le cas de l'industrie cimentière ». *Revue Économique*, vol. 47, n°4, pp. 995-1012.
- Dumez H. & Jeunemaître A. [1999] « Les institutions de la régulation des marchés : étude de quelques modèles de référence ». *Revue Internationale de Droit Économique*, 1999/1, p.11-30.
- Frank Deborah F. [1997] « A Theoretical Consideration of Acquisition Reform. » *Acquisition Review Quarterly*, Summer, pp. 279-293.
- Gray Bernard [1994] « Fewer Bangs for Less Bucks ». *Financial Times*, 11 August, p. 11.
- Guay Terrence R. [1998] *At Arm's Length. The European Union and Europe's Defence Industry*. Basingstoke, Macmillan.
- Holland Lauren [1998] « The Weapons Acquisition Process. The Impediments to Radical Reform. » *Acquisition Review Quarterly*, spring, pp. 235-251.
- Klepsch Egon [1978] *Report on European Armaments Procurement Cooperation*. European Parliament Working Document n° 83/78, 8 May.
- Lagardère Jean-Luc [1999] Interview. *Le Monde*, Dimanche 13/Lundi 14 juin, p. 16.
- Varney Christine A. [1996] « The Federal Trade Commission and International Antitrust. » New York, Fordham Corporate Law Institute, *23rd annual Conference on International Antitrust Law and Policy*, October 17.
- Washington William N. [1997] « A Review of the Literature : Competition versus Sole-Source Procurements ». *Acquisition Review Quarterly*, spring, pp.173-188.
- Wheaton James B. [1992] « Defence Procurement and the European Community : The Legal Provisions. » *Public Procurement Law Review*, pp. 432-439.

Fondamentalement,
le problème de
l'Europe de
l'armement est
institutionnel avant
d'être industriel.