

SEP 20 1991

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

LA RÉFORME DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE SOVIÉTIQUE: LES PROBLÈMES DE CONVERSION DANS UNE ÉCONOMIE NON CONVERTIE

par Karen Ballentine

En décembre 1988, Mikhaïl Gorbatchev a inclus la conversion de l'industrie de défense dans le programme officiel de la *perestroïka*. Dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies, il s'est engagé à entamer une «transition d'une économie d'armement à une économie de désarmement». Cet engagement, et les initiatives de Moscou en matière de désarmement, ont donné à penser qu'une conversion délibérée n'était plus simplement un objectif souhaitable, mais qu'elle était sur le point d'être appliquée à grande échelle par une grande puissance militaire.

La définition de ce qu'est la «conversion de l'industrie de défense», ou tout simplement du terme «conversion», ne fait l'unanimité ni à l'Est, ni à l'Ouest. Au sens le plus large, il s'agit d'un processus de démilitarisation de l'économie, qui consiste à démobiliser des soldats et à réduire les dépenses militaires et la production d'armes. Cette définition rend compte en termes généraux du changement de priorités et du transfert des ressources de l'économie militaire à l'économie civile, mais elle n'explique pas comment ce transfert doit s'effectuer. Ainsi, en pratique, les spécialistes soviétiques et occidentaux utilisent plus souvent le terme dans un sens plus étroit, à savoir littéralement la transformation des industries de défense. Selon Vladimir Faltsman, éminent économiste soviétique et spécialiste des questions de défense, la conversion consiste à «réorienter les usines de défense vers la production civile et à utiliser les ressources militaires ainsi libérées à des fins pacifiques.»¹ Comme le précise l'étude des Nations Unies sur les rapports entre désarmement et développement (1982), la conversion, au sens le plus étroit, vise à permettre de passer avec le moins

d'à-coups possible à la production de biens et services socialement utiles.²

Vue sous cet angle, la conversion n'est que l'un des moyens de gérer les conséquences économiques d'une décision politique visant à réduire les armements. Qualitativement, elle diffère des stratégies de diversification mises au point par les industries militaires pour préserver leur viabilité malgré les importantes compressions budgétaires en matière de défense. Tandis que la diversification permet de continuer à produire des armes tout en fabriquant des produits civils, la conversion exige de façon plus radicale le remplacement de la production militaire par une production civile. Pour les réformateurs soviétiques, la conversion, dont la priorité est de trouver des utilisations civiles pratiques et immédiates du potentiel technique et scientifique accumulé par le secteur de la défense, est apparue comme étant la démarche préférable, surtout face aux pénuries croissantes de biens de consommation et à l'effondrement de l'infrastructure.

De tout temps, les autorités soviétiques ont soutenu que le système économique de l'URSS se prêterait mieux que l'économie de marché à un tel programme de conversion. Grâce à son imposant appareil de planification et à sa longue tradition d'interventionnisme économique, faisaient-elles valoir, le pays pourrait éviter bon nombre des difficultés socio-économiques qui compliqueraient la démilitarisation dans des pays à économie de marché. Une conversion planifiée par l'État serait mieux coordonnée et ses retombées seraient immédiates. Tout ce qu'il fallait, c'était une volonté politique. Quant à la mise en oeuvre, elle suivrait en temps opportun.

Cependant la conversion soviétique s'est heurtée à d'énormes difficultés. Certains problèmes découlent de la taille même de l'industrie de défense et du désarroi croissant de l'économie en général. Essentiellement, si la conversion a peu progressé en URSS, c'est à cause des ravages systémiques causés par la planification centrale. Tant que tout le système économique ne sera pas ouvert aux forces du marché, les efforts de conversion continueront à traîner le poids mort d'un pouvoir central qui, quoique chancelant, est encore tenace.

LES AVANTAGES DE LA CONVERSION

Alors que les initiatives de désarmement lancées par M. Gorbatchev ont rendu la conversion possible, le déclin économique de l'URSS l'a rendue inévitable. Au cours des quinze dernières années, les prouesses militaires du pays ont été de plus en plus incompatibles avec sa situation économique. Tandis que l'Occident traversait une période de développement technologique rapide, l'industrie soviétique était aux prises avec une infrastructure en délabrement et une diminution de ses réserves en main-d'oeuvre et en matières premières.

Au départ, les réformateurs soviétiques croyaient possible d'effectuer le passage crucial à une technologie et un développement à fort coefficient de ressources sans nuire à la défense du pays. Bien malheureusement pour eux, les premières politiques, tièdes, de la *perestroïka* n'ont fait qu'exacerber le déclin. En 1989, le déficit budgétaire du gouvernement avait atteint 80,7 milliards de roubles, soit 11 p. 100 du PNB, un chiffre record parmi les principaux pays industrialisés. De même, la dette extérieure, modeste en 1985, a augmenté de 400 milliards de roubles en quatre ans seulement.

Au cours des années 1980, la productivité des industries civiles a baissé et les pénuries de biens de consommation ont pris des proportions de crise. Selon certaines estimations, 20 p. 100 du PNB étaient consacrés aux dépenses militaires, alors que 43 millions de Soviétiques vivaient sous le seuil de pauvreté. Or, il s'agit d'une situation qui, à l'ère de la *glasnost* et de la politique de masse, ne se justifiait plus, ni économiquement ni politiquement.³ En d'autres termes, la *perestroïka* ne pouvait réussir que si l'on réduisait considérablement l'énorme fardeau de la défense et si l'on libérait des ressources militaires pour satisfaire à des besoins civils.

DE GRANDS ESPOIRS ET DES RÉSULTATS DÉCEVANTS

En Occident, de même qu'on a souvent trop attendu de la paix, l'initiative de conversion des Soviétiques a suscité beaucoup d'espoir. De fait, on l'a souvent présentée comme une panacée pour l'économie de l'URSS. Selon la presse soviétique, elle doit permettre au pays de moderniser son infrastructure, d'assainir son environnement et d'améliorer son système éducatif. En réalité, toutefois,

la politique gouvernementale de conversion est appliquée de façon plus limitée. La toute première priorité est de répondre aux besoins urgents du secteur de la consommation en déperissement. Selon les déclarations officielles, il s'agit de porter, d'ici à 1995, la production de biens de consommation et de matériel industriel connexe de l'industrie de défense à 270 milliards de roubles (soit 60 p. 100 de sa production totale). Pour ce faire, en 1991, il fallait réduire le budget militaire de 19 p. 100, par rapport à ce qu'il était en 1989 (officiellement, 77,3 milliards de roubles). Parallèlement, plus de 400 entreprises militaires, 100 usines civiles produisant du matériel militaire et 200 bureaux de recherche et de conception devaient être partiellement ou entièrement convertis.

Dans une certaine mesure, l'engouement des autorités pour ces plans était fondé. Bien qu'elle ait subi certains effets néfastes du déclin de l'économie soviétique, l'industrie de défense a toujours obtenu de meilleurs rendements que son homologue civile. Avec ses 5 000 entreprises, elle possède certaines des techniques et des usines les plus avancées du pays, et parmi les 6 à 7 millions de personnes qu'elle emploie se trouvent les scientifiques et les ingénieurs les plus qualifiés du pays.

Outre qu'elle est tout à fait capable de contribuer de façon considérable à l'économie civile, l'industrie de défense a aussi une longue expérience dans la production de biens de consommation, puisqu'une grande partie de cette industrie s'est déjà diversifiée. Depuis 1965, les biens de consommation durables représentent environ 40 p. 100 de sa production. En 1988, elle fabriquait une gamme de 2 000 produits, y compris 62 p. 100 des machines à laver, 95 p. 100 des réfrigérateurs et 100 p. 100 des téléviseurs produits en URSS. Elle a aussi largement contribué à la production de véhicules de transport civil, de composants informatiques et électroniques et de matériel médical. En raison des compressions budgétaires actuelles, on espérait que la conversion permettrait effectivement d'accroître la quantité, la qualité et la variété de ces produits, et d'en améliorer les moyens de distribution.

Malgré les efforts immenses déployés au cours des deux dernières années, les fruits de la conversion ont été maigres. Néanmoins, l'évaluation officielle a été positive. D'après les données officielles, le budget de la défense, qui s'élevait à 77,3 milliards de roubles en 1989, a été réduit de 8,2 p. 100 en 1990, ce qui comprend une réduction de 6 à 7 p. 100 touchant les subventions à la production de matériel militaire. Selon *Goskomstat*, l'organisme gouvernemental de la statistique, l'industrie de défense a augmenté de 25 p. 100 sa production de biens de consommation non alimentaires au cours du premier semestre de 1990, même si le rendement d'autres industries a baissé. Dans l'ensemble, la production de l'industrie lourde qui comprend celle de la défense aurait baissé de 3,2 p. 100 en 1990, tandis que celle des biens de consommation aurait grimpé de 4,4 p. 100. La conversion aurait également permis de réduire de 30 p. 100 le volume de la production strictement militaire dans le secteur de la défense, libérant ainsi une capacité supplémentaire pour la production

civile. Enfin, les autorités soviétiques estiment également que, grâce aux économies découlant de la conversion, le déficit budgétaire de 1989 a diminué de 22,6 milliards de roubles, passant à 58,1 milliards de roubles en 1990.

Ces chiffres ne permettent pas de saisir tous les aspects de la conversion. En effet, bien que la production de biens de consommation ait grimpé de 26,2 milliards de roubles en 1990, elle n'a toujours pas atteint la moitié de l'objectif fixé. Sur les 120 nouveaux biens de consommation que l'industrie de défense devait produire, vingt-trois seulement sont effectivement sortis des usines. En fait, du point de vue du consommateur soviétique, la situation a très peu changé depuis 1989, année au cours de laquelle 243 des 273 produits de base énumérés sur la liste officielle des biens de consommation étaient régulièrement introuvables.

Fait encore plus révélateur peut-être, seules quelque 500 entreprises militaires ont contribué aux efforts de conversion. Cinquante seulement d'entre elles ont été désignées pour une conversion intégrale; parmi elles, cinq ou six ont effectivement été converties. Les entreprises qui ne sont pas touchées par la conversion ont gardé intactes leurs chaînes de fabrication de matériel militaire, et la capacité de production libérée en raison des compressions budgétaires reste inutilisée. En outre, selon une enquête indépendante, les deux-tiers des usines modernisées au cours des deux dernières années (et dont la plupart sont de nature militaire) fonctionnent à moins de la moitié de leur capacité.

L'augmentation relative de la production de biens de consommation par l'industrie de défense est due, en grande partie, à deux facteurs indépendants de la conversion; premièrement, à l'accroissement du rendement des chaînes de production civiles qui étaient déjà en place dans des entreprises de défense; deuxièmement, à la création d'une «nouvelle» capacité de production de biens de consommation, par le biais du transfert par la bureaucratie d'entreprises du secteur civil au secteur militaire. Dans le premier cas, bien qu'il y ait eu réaffectation de certaines ressources de défense, aucune restructuration n'a été nécessaire. Dans le second cas, le ministère de la Défense a tout simplement pris en charge les entreprises civiles en difficulté. Cette pratique, qui a débuté en 1988 avec l'absorption de quelque 345 entreprises relevant de l'ancien ministère de l'Équipement pour l'industrie légère et l'industrie alimentaire, se poursuit depuis lors.

LA CONVERSION SANS RÉFORME

Pour convertir, il ne suffit pas de réduire les dépenses militaires; il faut également, et c'est plus important, affecter directement la capacité de production militaire à la production civile. De toute évidence, ce n'est pas ce qui se passe en Union soviétique. En effet, bien des détracteurs de l'Union soviétique s'empressent de signaler que la conversion est surtout un «conte de fées, un mythe», et que ce que l'on appelle officiellement «conversion» se

résume à une plus grande diversification d'une industrie de défense déjà bien diversifiée. Pour reprendre la comparaison d'un commentateur soviétique, au lieu de stimuler la démilitarisation systématique et permanente de l'économie, on brandit la conversion comme on agiterait une baguette magique pour remettre d'aplomb l'économie malade. Cette stratégie vise à compenser les lacunes du secteur de la consommation, qui a été longtemps négligé, sans pour autant s'attaquer aux racines des problèmes économiques du pays.

Il convient de souligner que, même si la conversion du secteur de la défense a été souvent présentée comme une composante naturelle de la *perestroïka* et de l'évolution vers une économie de marché, elle s'est basée, dès le départ, sur la continuation du système de planification centralisée. Le complexe militaro-industriel a toujours été au sommet de ce système, et il est pratiquement le seul qui soit compétitif sur le plan technologique à l'échelle internationale. En lançant la conversion, Moscou croyait pouvoir transférer ou adapter facilement à la production civile les capacités de rendement de l'industrie de défense. Il suffisait tout simplement de substituer une production à une autre sous l'égide du complexe militaro-industriel toujours centralisé.

Cette stratégie est mal conçue, car elle confond au départ efficacité bureaucratique et efficacité économique.⁴ On a tenu pour acquis que la supériorité de l'industrie de défense en termes de rendement était naturelle et non pas due, comme c'était effectivement le cas, à son puissant réseau administratif et au privilège qui lui permettait de bénéficier en priorité de ressources et ce, avec l'assentiment de la classe politique. Cette confusion s'est avérée coûteuse. En effet, non seulement la conversion n'a pas réussi à transformer les fusils en beurre, mais elle a exposé le secteur de la défense, secteur longtemps protégé, à nombre des maux découlant d'une direction centralisée.

LES OBSTACLES À LA CONVERSION ET LE RÉGIME SOVIÉTIQUE

LA PLANIFICATION

Outre ses défauts de conception, la conversion soviétique est mal appliquée. Dans un système si tributaire de la planification économique, il est paradoxal que l'opération ait été lancée sans stratégie détaillée et cohérente. Selon les partisans de la conversion, pour que le processus soit harmonieux et ordonné, il faut absolument déterminer avec précision et au préalable les compétences et les ressources dont disposent les industries militaires, et les moyens de les réaffecter le plus efficacement possible à la production civile. Dans le cas de l'URSS, une étude de l'infrastructure de défense et des autres utilisations possibles de ses installations a débuté six mois après le lancement de la conversion au niveau des industries. En août 1989, le Congrès des députés du peuple a décidé qu'un programme détaillé devait être prêt au plus tard à la fin de l'année. Un an plus tard, la loi fédérale sur la

conversion a enfin été adoptée, mais beaucoup d'économistes réformistes ont estimé qu'en raison de son caractère vague et conservateur, elle a peu de chances de favoriser réellement la conversion.

L'une des raisons pour lesquelles il n'existe pas de programme général est sans aucun doute l'urgence de la crise économique qui empire. En effet, des planificateurs soviétiques ont affirmé que le pays ne peut tout simplement pas se permettre de consacrer deux années à la planification de la conversion. Toutefois, ladite conversion supposerait également que l'on décentralise davantage la prise de décision au niveau de l'entreprise et que l'on supprime l'obligation de secret imposé par de vieux règlements, qui sont légion dans l'industrie de défense. M. Gorbatchev lui-même s'est plaint du fait que ces règlements empêchent de transférer des informations et des techniques au secteur civil. Comme il fallait s'y attendre, des intérêts bien enracinés dans la bureaucratie militaro-industrielle ont résisté à un tel changement institutionnel parce que ses membres veulent préserver la position centrale et privilégiée de l'industrie de défense. Au lieu d'autoriser les industries à prendre des initiatives et à fixer des orientations, les autorités militaires se sont évertuées et ont réussi à maintenir la planification centralisée. En effet, la conversion a été mise en oeuvre par des organismes qui ont le moins intérêt à ce qu'elle soit couronnée de succès, à savoir, le Gosplan, la Commission industrielle militaire et les ministères de la Défense. Sous leur influence combinée, la conversion s'est effectuée à coup de décrets administratifs ponctuels sans législation à l'appui ni obligation de rendre des comptes à la nation.⁵ Bien que la conversion soit engagée depuis deux ans, on n'a toujours pas répondu aux questions fondamentales suivantes : quelles usines sont le plus à même d'être converties, avec quel financement et pour se tourner vers quel type de production.

Cette approche centralisée de la conversion a eu de graves répercussions sur l'industrie de défense. Faute d'une préparation rationnelle, il est impossible de prévoir les conséquences des compressions budgétaires en cours et, encore moins, d'y remédier. Bon nombre d'entreprises militaires n'ont été informées des modifications à apporter à leur profil de production que trois à six mois à l'avance et, pour les nouvelles commandes on n'avait pas prévu d'autres sources d'approvisionnement ou d'investissement. De même, on n'a presque pas tenu compte des capacités existantes des entreprises, à telle enseigne que de nombreuses usines hautement spécialisées et à la fine pointe de la technologie ont été obligées de produire des biens de consommation rudimentaires : des chaussures au lieu des moteurs de MIG-29, ou des emballages de fruits séchés à la place des hélicoptères de combat. Dans certains cas, non seulement cette démarche a été insensée, mais l'on n'a pas pris en compte l'incidence des nouveaux objectifs de production de biens de consommation sur les quotas, toujours exécutoires, de production de matériel militaire. Par conséquent, les entreprises ont cessé de produire du matériel de défense pour livrer les commandes civiles urgentes et elles se sont vu infliger de lourdes

amendes pour n'avoir pas respecté leurs quotas de défense. En continuant d'imposer de telles contraintes et en faisant fi du principe de la faisabilité sur les entreprises, le pouvoir central a contribué à créer certains bouleversements socio-économiques que la conversion est justement censée éliminer.

LE FINANCEMENT ET L'APPROVISIONNEMENT

L'industrie de défense soviétique a toujours dû sa survie à un système complexe de subventions généreuses et d'achats garantis par l'État. Les entreprises militaires ont donc échappé aux insuffisances systémiques de l'économie soviétique que sont les goulots d'étranglement dans la distribution et les pénuries d'approvisionnement. Contrairement à d'autres secteurs de l'économie, la défense a bénéficié d'une position privilégiée en ce qui concerne l'allocation de ressources et ses liens horizontaux exceptionnels ont permis à des entreprises de circonvenir bien des lourdeurs bureaucratiques inhérentes au régime centralisateur.

Cependant, depuis le début de la conversion, l'industrie de défense perd progressivement sa position privilégiée. En plus de devoir maintenant faire face à d'importantes baisses des revenus générés par la production de matériel militaire et à l'effritement des réseaux d'approvisionnement traditionnels, elle doit aussi satisfaire à de nouvelles commandes gouvernementales de biens de consommation pour lesquelles on n'a pas dégagé suffisamment de capitaux ou de fournitures. Une grande partie des premiers fonds libérés grâce aux compressions du budget de la défense n'a pas servi directement à la conversion, mais à d'autres fins, notamment à la réduction du déficit budgétaire. En fait, au cours de la première année de la conversion, aucun financement supplémentaire n'a été prévu, les planificateurs soviétiques étant persuadés que l'opération serait autofinancée.

Toutefois, l'expérience soviétique a prouvé que la conversion planifiée par le pouvoir central est très coûteuse. Bien que l'URSS ait soutenu son industrie de défense à coup de subventions massives pendant des décennies, plusieurs secteurs de cette industrie sont gênés par un capital social dépassé. Selon un porte-parole de la Défense, jusqu'à un tiers de l'équipement industriel de l'aérospatiale soviétique date d'avant 1940. Dans les entreprises civiles absorbées par le ministère de la Défense en 1988, cette proportion passe à 60 p. 100. Même dans les industries possédant un équipement relativement moderne, les planificateurs ont vite compris que l'écart technologique entre la production des systèmes d'armes et celle des biens de consommation ne peut être comblé aisément, ni à peu de frais.

Afin de faire face à ces coûts de plus en plus évidents, des dispositions tardives ont été prises pour assurer un financement gouvernemental. En 1990, l'État a accordé une subvention d'urgence de 330 millions de roubles à l'industrie de défense pour tenter de compenser les manques à gagner et d'éviter une faillite généralisée. La même

année, le budget de la conversion proprement dite s'est élevé à 4 milliards de roubles. Pour réaliser le programme de conversion actuel, on prévoit dépenser 60 milliards de roubles au cours de la période allant de 1991 à 1995.

Ces fonds ne suffisent pas à couvrir les frais de la conversion et, en désespoir de cause, les gestionnaires de la défense sont obligés de chercher d'autres sources d'investissement et d'approvisionnement. Toutefois, le système offre peu de solutions de rechange. Hors du labyrinthe de la planification centralisée, il n'existe tout simplement pas encore de marchés pour la vente en gros ni de marchés financiers. Les fournisseurs sont encore assujettis au carcan des commandes gouvernementales, et ils n'ont pas le droit de traiter directement avec d'autres clients tant qu'ils n'ont pas rempli ces commandes. Quand elles existent, les ressources d'investissement font l'objet de restrictions similaires. Malgré l'adoption de nouvelles lois autorisant les entreprises à disposer d'une plus grande part de leurs bénéfices, les ministères continuent à imposer les priorités en matière d'investissement.

Pour surmonter ces obstacles, certains gestionnaires du secteur de la défense recourent au marché noir, où l'on trouve plus facilement les matériaux, mais à des prix exorbitants, souvent payables en devises fortes. Pour compenser ces dépenses supplémentaires, nombre d'entre eux détournent l'argent des primes de rendement, ce qui provoque la colère des travailleurs et compromet leur compétitivité. Comme il fallait s'y attendre, à cause des coûts de production élevés, aggravés par l'augmentation des frais généraux des entreprises de défense, les prix d'un grand nombre de produits de consommation cessent d'être compétitifs. D'après une étude, une simple pompe électrique fabriquée par une usine militaire coûte 3 412 roubles, tandis qu'une pompe comparable de fabrication civile se vend seulement 180 roubles. En somme, les coûts financiers de la conversion des entreprises de défense sont à ce point élevés que les gestionnaires préviennent maintenant que, sans subventions publiques, il sera impossible de continuer la conversion.

LES PROBLÈMES DE MAIN-D'OEUVRE

Idéalement, la conversion permet de réorienter la production avec un minimum de conséquences pour la main-d'oeuvre. En effet, l'un des principaux objectifs de la conversion est d'éviter des pertes d'emplois massives suite aux compressions du budget de la défense et, par là-même, d'éliminer une puissante source de résistance politique possible au désarmement. Cependant, dans le cas de l'URSS, l'insuffisance de capitaux est lourde de conséquences pour les travailleurs du secteur de la défense. Un grand nombre d'entreprises en difficulté financière ont dû réduire leur contribution à leurs programmes sociaux et d'habitation. Dans certains cas, les salaires ont également été diminués. Dans d'autres, on a maintenu les salaires, mais au prix d'importantes subventions publiques.

Habitué à un niveau de vie relativement élevé, près d'un demi-million d'employés de l'industrie de défense ont réagi à ce déclin en cherchant du travail dans le secteur coopératif, qui est plus lucratif. Quant au mouvement des travailleurs vers l'économie civile, il correspond effectivement aux objectifs généraux de la conversion. Toutefois, comme bon nombre de hauts fonctionnaires de la défense s'en plaignent, l'industrie est en train de perdre certains de ses spécialistes les plus qualifiés et les plus expérimentés. Même si cette «fuite des cerveaux» est bénéfique pour les coopératives, et finalement pour toute l'économie, elle est préjudiciable au rendement de l'industrie de défense et à sa capacité de s'adapter de manière créative et efficace à la production civile.

On craint également que la diminution constante des approvisionnements et des subventions et l'adoption de règlements plus stricts sur la rentabilité des entreprises mènent à des faillites en chaîne et à un chômage à grande échelle. De toute évidence, de tels ajustements douloureux pourraient être inévitables. Cependant, dans la situation actuelle de l'URSS, le risque que cette tendance devienne un facteur de déstabilisation politique est beaucoup plus grand qu'ailleurs, car, à l'exception du secteur coopératif, qui est relativement réduit et incertain, l'environnement économique présent ne peut pas absorber facilement un grand nombre de travailleurs de la défense congédiés. En 1990, le passage à l'autofinancement des entreprises avait causé le licenciement de 3,5 millions de personnes, un phénomène sans précédent en Union soviétique. Selon les autorités, le nombre des chômeurs pourrait doubler en 1991 et atteindre 17 millions d'ici à la fin de la décennie. Parallèlement, alors qu'il y avait 2 millions de chômeurs au début de 1991, 3 millions de postes étaient à pourvoir dans les principaux secteurs de production industrielle. Ce paradoxe s'explique par le fait que les emplois et la main-d'oeuvre disponibles ne se trouvaient pas aux mêmes endroits. Malgré l'existence d'un semblant de marché du travail, la main-d'oeuvre est peu mobile, à cause du système féodal de passeports internes qui, même s'il n'est pas tout à fait inflexible, empêche les mouvements naturels de la population et la redistribution de la main-d'oeuvre.

Ce manque de souplesse est aggravé par le fait qu'on a entamé la conversion sans penser à protéger les travailleurs. Jusqu'à récemment, l'Union soviétique ne disposait pas d'un régime d'assurance sociale offrant à ces derniers des prestations d'assurance-chômage, car, officiellement, le chômage n'existait pas. Bien que la nouvelle législation promette aux chômeurs un autre moyen de subsistance, elle ne prévoit aucune mesure pour le recyclage des employés du secteur de la défense. En fait, elle ne répond qu'à moitié aux préoccupations qui prédisposent ceux-ci à rejeter la conversion.

LE STYLE DE GESTION

La politique de conversion de l'URSS n'a pas non plus permis de mettre en place des mécanismes susceptibles d'atténuer la résistance des gestionnaires conservateurs de l'industrie de la défense. Comme leurs homologues du

monde entier, les gestionnaires soviétiques se sont habitués à un système de production monopsonne dont le financement est garanti d'avance, dont le seul client définit clairement ses préférences, et dont le principal critère de production est le rendement à tout prix. Les gestionnaires de l'industrie de défense souffrent donc de ce que Seymour Melman appelle «une incapacité acquise pour la production civile». Ils n'ont ni les compétences en marketing, ni la préoccupation des coûts qui pourraient leur permettre de s'adapter aux nouveaux critères de la production civile qui sont d'offrir des produits utiles à des prix abordables, et de s'habituer à l'incertitude de la demande.

Dans le cas de l'Union soviétique, les obstacles liés à la gestion sont plus résistants qu'ailleurs. Issus d'un système qui récompense traditionnellement le conformisme aux dépens de l'innovation, les gestionnaires du secteur de la défense ont une grande aversion pour le changement, surtout s'il comporte des risques. Ce conservatisme viscéral est préjudiciable au principe même de la conversion, comme en témoigne l'exemple éloquent d'un gestionnaire qui a déclaré avec enthousiasme, lors d'une réunion sur la conversion, que «les tâches définies par le Parti seront accomplies à tout prix».⁶

Il ne fait aucun doute que le conservatisme actuel des gestionnaires de la défense tient en partie à leur désir de préserver leurs privilèges et leur sécurité, qui sont en fait leur raison-d'être. Cependant, il est vrai aussi que leur opposition au changement a été involontairement renforcée par les exigences de la planification centrale.

De tout temps, la première responsabilité des gestionnaires du secteur de la défense a été de remplir les commandes gouvernementales de matériel militaire. Partout où la fabrication de biens civils a coexisté avec une production de défense, la première a été reléguée au second plan. En fait, depuis longtemps, les gestionnaires du secteur de la défense considèrent la production civile comme étant moins prestigieuse et moins rentable, comme une tâche nécessaire et, avec un peu de chance, temporaire, qui leur est imposée par le gouvernement et qu'ils ne sauraient, par conséquent, refuser. Malgré tous les discours officiels sur les avantages de la conversion, cette opinion reste bien ancrée. En effet, les gestionnaires du secteur de la défense continuent de donner la priorité à la production de matériel militaire, et ils le font parce que leurs salaires dépendent de la réalisation du plan de la défense.

On a déployé peu d'efforts dans l'ensemble pour remédier à cette situation; autrement dit, on a peu offert d'encouragements positifs et surtout financiers pour favoriser le passage à la production civile. Certes, on a autorisé les usines militaires à garder les bénéfices découlant de toute production civile excédentaire, mais peu d'entre elles ont pu atteindre les objectifs fixés, à cause de problèmes d'approvisionnement et de financement. En outre, elles sont tenues de verser à l'État une taxe exorbitante de 70 p. 100 sur les recettes provenant de la production civile planifiée. Pire encore, étant donné que les

plans élaborés par le pouvoir central sont légalement exécutoires, les entreprises de défense n'ont pas le droit de rejeter les commandes de produits civils qu'elles ne peuvent pas produire dans leurs installations ou qui ne sont tout simplement pas rentables.

La seule chose qui encourage à la conversion, c'est peut-être d'entrevoir que la production civile peut devenir rentable à plus long terme. Certains des gestionnaires et des spécialistes les plus éclairés du secteur de la défense ont tenté de remédier aux conséquences néfastes de la planification centrale en proposant des solutions novatrices telles que les échanges d'informations au niveau local, les accords de location et la création d'entreprises conjointes. Mais, les ministères de Moscou, où les vieilles méthodes prédominent, et la majorité des gestionnaires de l'industrie de défense, pour qui la conversion n'est pas une mise à l'épreuve de leur zèle d'entrepreneur mais plutôt une proposition compliquée et vouée à l'échec, continuent à résister à une telle spontanéité émanant de la base. En raison des pertes de contrats et de revenus garantis, des perturbations de la productivité et de la fuite constante des spécialistes, il n'est pas étonnant qu'ils condamnent maintenant ouvertement la conversion et demandent à l'État de rétablir la *statu quo ante*.

CONVERTIR LA CONVERSION

En URSS, toutes les tendances politiques conviennent aujourd'hui que pour donner une chance à la conversion de réussir, il faut réviser de fond en comble les politiques actuelles. Toutefois, elles s'entendent beaucoup moins sur les révisions nécessaires. Pour l'essentiel, deux écoles de pensée prédominent : les «libéraux», qui préconisent que les forces du marché interviennent dans l'industrie de défense, et les «conservateurs», pour qui la conversion doit dépendre d'une planification centrale revitalisée.

La démarche libérale a été proposée par la Commission nationale soviétique pour la promotion de la conversion, ainsi que par des économistes réformistes tels que Stanislav Chatalin et Nikolai Petrakov. D'après leur analyse, la conversion de l'économie soviétique nécessite un changement structurel de grande envergure et la fin de la séparation rigide entre le secteur de la défense et le secteur civil. Dans un premier temps, tous les secteurs de l'économie doivent être axés plus résolument sur le marché afin de créer un environnement réceptif et ouvert à la conversion. Deuxièmement, le secteur de la défense doit participer à ce processus. Comme l'a souligné un spécialiste des questions de défense, «il n'est plus possible qu'une partie de l'économie soviétique se convertisse aux lois du marché tandis qu'une autre reste sous le contrôle d'une direction centralisée. C'est cette monopolisation du complexe militaro-industriel qui constitue le principal obstacle à la mise en place d'une économie de marché.»⁷

L'idée maîtresse de la stratégie de marché est de libérer une partie des entreprises de défense du carcan bureaucratique des ministères centraux. Que ce soit en créant

des sociétés à responsabilité limitée, des coopératives ou des sociétés en participation, cette privatisation encouragerait les entreprises à se convertir en répondant directement aux besoins du marché. Au moins pendant la phase initiale, une partie seulement de l'industrie de défense serait touchée (20 à 30 p. 100 peut-être des entreprises du secteur). Les autres continueraient à fonctionner sous le contrôle de l'État et sans être converties. Toutefois, on rationaliserait leur production en remplaçant le système rigide de commandes gouvernementales par un système d'appel d'offres. Le rôle de l'État serait limité à la protection sociale des travailleurs et à la réglementation macro-économique. Enfin, pour redistribuer durablement les ressources de la défense au bénéfice de la production civile, tout le processus serait institutionnalisé et placé sous un contrôle civil et, surtout, parlementaire.

Les libéraux proposent également de remplacer la conversion axée strictement sur la production de biens de consommation par une stratégie qui exploite l'avantage relatif de l'URSS dans des secteurs de pointe tels que l'aéronautique, la fibre optique et l'exploration spatiale. La vente de ces techniques à l'étranger pourrait, espère-t-on, rapporter une bonne partie des devises fortes dont le pays a tant besoin. Ces revenus pourraient être consacrés à la modernisation de l'infrastructure ou à la fourniture de biens de consommation. Cependant, pour mettre en place une telle stratégie, il faudrait éliminer l'obligation de secret imposée par des vieux règlements qui empêchent de transférer au secteur civil des techniques militaires non vitales. En outre, il faudrait faire appel aux investisseurs, aux techniques et au savoir-faire occidentaux. Toutefois, bon nombre d'économistes libéraux le savent, une telle coopération est peu probable si l'on ne déploie pas parallèlement des efforts pour soutenir la confiance des investisseurs en leur offrant, par exemple, une garantie plus fiable quant au rapatriement des bénéfices.

Comme il fallait s'y attendre, le plan libéral a été critiqué au sein de l'*establishment* militaro-industriel par des éléments conservateurs. Selon les hauts responsables militaires, la stratégie consistant à placer les entreprises de défense sous le contrôle des civils minera le potentiel de défense du pays dans l'avenir. De plus, les militaires n'aiment guère l'idée de recourir à l'aide occidentale. Ainsi, le maréchal Akhromeyev a formulé la mise en garde suivante : une telle aide risque de mener à une dépendance qui «permettra aux capitalistes étrangers de nous dicter notre politique étrangère et de fixer les capacités de production de notre industrie de défense.»⁸ Les responsables de l'industrie de défense utilisent souvent de tels arguments, mais leur objection principale au programme libéral est, en fait, que ce programme entraînerait une vague de fermetures d'usines et un chômage généralisé dans une industrie déjà mal en point. Comme on a pu le voir dans une lettre ouverte publiée dans la *Pravda*, les porte-parole de l'industrie de défense soutiennent que, dans la crise actuelle, le remède à la conversion consiste plutôt à respecter davantage le plan, à octroyer les sub-

ventions comme par le passé et à renforcer les rapports traditionnels entre les ministères.⁹

La lettre publiée dans la *Pravda* a donné le coup d'envoi à un retranchement des conservateurs qui continuent à déterminer la politique de conversion de l'Union soviétique et le sort de la réforme économique en général. D'autres signes sont tout aussi décourageants. En décembre 1990, la loi tant attendue sur la conversion a été adoptée assez discrètement, ce qui est étonnant. Bien que son libellé n'ait pas encore été publié, elle repose clairement sur la démarche conservatrice. En effet, la conversion reste un processus imposé par le pouvoir central et fondé sur le système de commandes gouvernementales actuel, dans les limites des ministères centraux. Même si la loi insiste davantage sur la mise au point de techniques à double usage, elle continue de définir la conversion par rapport à la production de biens de consommation d'abord. En fait, sa seule innovation semble être une promesse de protection sociale garantie pour les employés de l'industrie de défense.

Le budget de la défense de 1991 est une autre indication éloquente des perspectives actuelles de la conversion. D'après les estimations préliminaires annoncées à l'automne 1990, ce budget devait s'élever à 65 milliards de roubles, soit 5 milliards de moins que l'année précédente. Cependant, il a finalement été fixé à 96,5 milliards de roubles, ce qui représente une augmentation nominale d'environ 26 milliards. Les hauts responsables de la défense essaient d'écarter les critiques en attribuant cette augmentation à l'inflation. Ils insistent sur le fait qu'en termes absolus, les dépenses militaires sont diminuées comme prévu. Toutefois, les spécialistes des questions de défense font remarquer qu'aucun autre poste budgétaire n'a été rajusté en conséquence. Qui plus est, en termes réels, la part totale de la défense dans le budget national est même passée de 25 à 35 p. 100.

Cette tendance conservatrice est renforcée par une armée soviétique embarrassée par l'étalage d'armements américains de pointe lors de la crise du golfe Persique. Suite à cet événement, les militaires soviétiques insistent de plus belle sur la parité en matière de réduction des armements. En outre, il semble qu'au lieu de transformer les fusils en beurre, Moscou cherche maintenant à troquer des fusils contre du beurre. Dans l'accord commercial récemment conclu avec la Chine, l'Union soviétique aurait autorisé la vente d'un nombre non précisé d'avions de combat *SU-27* contre un crédit commercial de 750 millions de dollars pour l'achat de denrées alimentaires et de biens de consommation.¹⁰ Rien n'indique que, par cette vente de matériel militaire, l'URSS cherche à obtenir des techniques ou des fonds nécessaires à la conversion, alors que c'est la raison pour laquelle la Tchécoslovaquie est en train de négocier la vente de chars à l'Iran et à la Syrie.¹¹ Ainsi, en URSS, comme aux États-Unis, les exportations d'armes risquent de donner progressivement un moyen de survie à l'industrie de défense, qui a dépassé

ses limites, et de reporter indéfiniment la véritable conversion du secteur de la défense.

CONCLUSION

Si les tendances actuelles se maintiennent, la conversion de l'économie soviétique risque de ne pas surmonter les difficultés des deux dernières années. Comme l'expérience le prouve, tout effort visant à réduire l'écrasant fardeau militaire qui pèse sur l'économie civile en chute libre doit aller au-delà des palliatifs pour s'attaquer à la cause profonde du malaise économique qui afflige le pays, à savoir, le système dysfonctionnel de planification centrale. Contrairement aux attentes initiales, la direction centrale s'avère incapable d'effectuer même un transfert relativement facile des ressources de défense à la production civile. En fait, le système soviétique semble encore moins favoriser la conversion qu'une économie de marché. Tant que la conversion reste assujettie au *diktat* des ministères centraux, il est peu probable que de petites retouches, quel qu'en soit le nombre, créent les encouragements financiers nécessaires, ou qu'elles atténuent l'intrusion incontrôlée des politiciens, ce qui serait pourtant nécessaire pour la relancer. À ce stade, elle n'a servi qu'à renforcer la mainmise totale du complexe militaro-industriel sur les ressources civiles, sans être particulièrement bénéfique pour l'économie civile.

L'avenir de la conversion n'est pas tout à fait sombre. Les autorités, quoique discrètes en ce moment, ne sont pas revenues sur leur engagement. Qui plus est, les tendances économiques sous-jacentes qui ont incité à la conversion il y a deux ans n'ont fait que s'intensifier. Sans doute en reconnaissance de ce fait, Moscou a indiqué récemment qu'il adopterait bientôt d'autres lois en la matière. En outre, de récentes propositions, formulées par des dirigeants de l'industrie de défense et par leurs détracteurs, donnent un nouvel espoir pour la conversion. Elles portent sur une troisième solution, qui consisterait à briser le monopole des ministères de la Défense centralisés afin de mettre sur pied un système dépendant toujours de l'État, mais dans lequel les entreprises de défense échapperaient enfin à la planification centrale. En définitive, l'avenir de la conversion du secteur de la défense soviétique dépendra cependant de l'issue du combat plus général et plus vital qui entoure l'orientation future de l'économie soviétique.

NOTES

¹ Cité dans Andrew S. Weiss, «Conversion of Soviet Defence Industries: A Preliminary Assessment», *Soviet Observer*, vol. 2, n° 2, décembre 1990, p. 1. C'est aussi l'interprétation dominante du terme «conversion» en Occident. Voir Seymour Melman et Lloyd J. Dumas, «Bombs into Ploughshares - Planning for Economic Conversion», *The Nation*, 16 avril 1990, p. 1.

- ² Nations Unies, *Rapports entre le désarmement et le développement*. New York, 1982, p. 101.
- ³ Officiellement, le budget de la défense de l'URSS représente actuellement 8 p. 100 de son PNB. Les spécialistes soviétiques et les analystes occidentaux réfutent ce chiffre, qu'ils estiment trop bas. Selon un comité du Soviet suprême, si l'on inclut les coûts cachés, le budget réel avoisine 20 p. 100 du PNB, chiffre généralement accepté par les experts occidentaux. Voir Yuri Ryzkov, «The Security We Do Not Need», *New Times*, n° 10, 1990, p. 27.
- ⁴ Arthur Alexander, *The Conversion of Soviet Defense Industry*, Rand P7620, Santa Monica, CA, janvier 1990, p. 10.
- ⁵ Le projet de loi sur la conversion a été coté «document secret». Même le comité parlementaire soviétique chargé des questions de défense et de sécurité n'était pas au courant du libellé du projet de loi. Voir Gyorgy Arbatov, «Why Does Parliament Lack Military Data?», *Izvestiya*, 25 octobre 1990, p. 3, repris dans *Current Digest of the Soviet Press*, vol. 42, n° 43, 1990, pages 12-14.
- ⁶ Cité dans Yuri Adamov, «Economic Reform and Conversion», *International Affairs* (Moscou), janvier 1990, p. 116.
- ⁷ Vladimir Lopatin, «The Army and the Economy: Economic Aspects of Military Reform», *Global Affairs*, hiver 1991, p. 15.
- ⁸ Cité dans *Foreign Broadcast Information Service (FBIS)*, Daily Report: Soviet Union, 19 septembre 1990; p. 15.
- ⁹ «Status for the Defence Industry», *Pravda*, 6 septembre 1990, p. 2, repris dans *Foreign Broadcast Information Service (FBIS)*, Daily Report: Soviet Union, 10 septembre 1990, pages 68-70.
- ¹⁰ Peter Goodspeed, «China Launches Massive Arms Building Program», *Toronto Star*, 15 avril 1991, p. A17; et «China Extends a Friendly Loan to Moscow», *New York Times*, 16 mars 1991, p. A6.
- ¹¹ «Hard-Pressed Czechs Retain Arms Trade», *New York Times*, 3 mai 1991, p. A3.

Karen Ballentine est chargée de recherche à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien de la sécurité internationale. Pour des renseignements supplémentaires ou d'autres documents, contactez l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 100, K1R 7X7.

