



HAL
open science

Transfert d'armement

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Transfert d'armement. Dictionnaire de Stratégie, Presses Universitaires de France PUF, 2000. hal-03260424

HAL Id: hal-03260424

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03260424v1>

Submitted on 15 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Transfert d'armement

Jacques Fontanel

In

Dictionnaire de Stratégie
(Thierry de Montbrial, Jean Klein, Ed.)

Presses Universitaires de France

Paris, Octobre 2000

Résumé : Un transfert d'armement est à la fois un instrument d'influence politique, un outil de stratégie militaire, mais aussi une activité industrielle et économique. Il s'agit d'une opération commerciale politico-stratégique contrôlée par l'Etat et la communauté internationale. Son domaine d'application emprunte des contours flous, du fait des difficultés conceptuelles, méthodologiques et de transparence qu'elle contient. Ainsi, la définition juridique des matériels de guerre n'est pas universelle. La vente d'armes implique cependant une production souvent de haute technologie. Les transferts d'armement constituent une activité économique non négligeable. Ils échappent au contrôle de l'OMC et les choix des acteurs, mi économiques, mi politiques ne manquent pas de soulever des controverses aussi bien économiques que stratégiques, militaires que sociales et sociétales.

An arms transfer is both an instrument of political influence and a tool of military strategy, but also an industrial and economic activity. It is a political and strategic commercial operation controlled by the state and the international community. Its field of application is blurred by the conceptual, methodological and transparency difficulties it contains. For example, the legal definition of war materials is not universal. The sale of arms, however, implies an often high-tech production. Arms transfers are a significant economic activity. They are not subject to WTO control and the choices made by the economic and political players are bound to raise economic, strategic, military, social and societal controversies.

Exportations d'armes, industries d'armement, conversion industrielle produits duaux
Arms exports, arms industries, industrial conversion, dual products

Un transfert d'armement est à la fois un instrument d'influence politique, un outil de stratégie militaire, mais aussi une activité industrielle et économique, dont l'analyse met en évidence trois caractéristiques principales. D'abord, il s'agit d'une activité politico-stratégique contrôlée par l'Etat et la communauté internationale. Ensuite, son domaine d'application emprunte des contours flous, du fait des difficultés conceptuelles, méthodologiques et de transparence qu'il contient. Ainsi, la définition juridique des matériels de guerre n'est pas universelle. Du fait du caractère militaire ou civil de nombreux produits (comme les radars ou les hélicoptères), seule la nature des acquéreurs ou de leur application permet de les définir comme des armements. Les déclarations de transfert de produits duaux dépendent de considérations politico-stratégiques qui justifient le secret de la défense nationale et expliquent l'importance des divergences des estimations. Enfin, les transferts d'armement constituent une activité économique non négligeable. Les Etats ont abandonné la logique de l'arsenal fondé sur des intérêts militaro-stratégiques du pays et accordent désormais un poids considérable aux considérations économiques.

Les transferts d'armes une activité économique et stratégique contrôlée par les pouvoirs publics.

La légitimité de l'Etat repose notamment sur le monopole de la violence légale, lequel s'applique à la défense nationale et donc à la définition et à la réalisation du contrôle des transferts d'armement. Même si l'heure est plutôt à l'assouplissement des règles nationales et si moins de 20 pays exportent plus de 100 millions de dollars d'armes, la plupart des pays sont dotés d'un mécanisme de contrôle des exportations, lui-même d' »pendant parfois d'accords régionaux et mondiaux qui limitent le champ d'application de ce commerce.

Les interdictions nationales

La France conçoit la politique d'exportation des armes comme l'expression d'un élément essentiel de sa souveraineté nationale. Malgré le poids des considérations économiques, les Etats peuvent refuser une vente de produits s'apparentant à une arme. La réglementation française repose sur le décret loi modifié du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels militaires et assimilés. Aucune exportation d'armes ne peut se faire sans que soit mis en jeu un mécanisme d'autorisations. Sont soumises à

autorisation préalable la prospection lorsqu'elle est accompagnée de la fourniture d'informations sensibles, la négociation et la signature d'un contrat de vente ou de cession de licence et l'exportation proprement dite. Les autorisations sont données par le Premier Ministre après avis de la Commission interministérielle pour l'étude de l'exportation des matériels de guerre (CIEEMG) et notifiées par le ministère de la Défense (délai de deux mois). Par une procédure simplifiée (délai d'une semaine), le Premier Ministre peut cependant autoriser le ministre de la Défense à notifier les agréments préalables à la vente ? Lorsqu'il y a urgence d'une réponse à l'industriel, et lorsque la procédure simplifiée n'est pas réalisable, il existe une procédure accélérée. L'autorisation d'exportation physique des matériels de guerre (AEMG) est délivrée par le Ministre du Budget (Direction générale des douanes), sauf si le Premier Ministre (et le SGDN chargé du contrôle des exportations des matériels de guerre), le Ministère de l'Economie et des Finances (qui garantit la solvabilité du pays acquéreur, le Ministre de la Défense (qui vérifie la menace pour la sécurité nationale des matériels exportés) ou le Ministre des Affaires étrangères (qui contrôle la compatibilité de l'opération avec la politique internationale de la France) en demandent l'examen par le CIEEMG. En règle générale, les industriels de l'armement s'élèvent contre les procédures administratives de contrôle et ils sont favorables à l'élargissement des procédures accélérées. Le gouvernement Jospin a soutenu un rapport allant dans ce sens en décembre 1997 et préconisant, entre autres, l'essor des exportations navales, la vente des surplus de stocks militaires, l'allègement des procédures d'exportation et la création de postes permanents à l'étranger chargés de la promotion des armes.

Les Etats-Unis sont très protectionnistes en matière d'armement, de produits et de technologies « sensibles », notamment dans le cadre du « Buy American Act ». En revanche, l'administration fédérale soutient l'exportation d'armements. L'intérêt économique du commerce des armes est désormais privilégié, à tel point que les restrictions à l'encontre des pays de l'Amérique Latine ont été levées en 1996, sur la base d'un accord avec l'Organisation de Etats Américains concernant certaines mesures de confiance, de transparence et de consultations. La mise en place du « war room » (Conseil de guerre économique) pour la conquête des marchés s'applique bien sur au secteur militaire, pour lequel les interventions du Président sont de plus en plus décisives. Les Etats-Unis disposent du FMF (Foreign Military Financing) qui permet aux alliés militaires de percevoir un ensemble d'aides gratuites ou de prêts bonifiés (ce qui constitue cependant une entrave à la libre concurrence) et le FMS (Foreign Military Sales), système unique au monde et très performant qui octroie aux clients de sérieuses garanties de service après vente et soulage l'acquéreur des

soucis logistiques. Depuis 1996, le programme « Defence Export Loan Guarantee » formulé par le Ministère de la Défense permet aux bénéficiaires de prendre une assurance permettant –de couvrir le risque de paiement, ce qui est plus onéreux, mais moins risqué.

La Russie a récemment modifié son système de contrôle des transferts d'armes, passant du Comité d'Etat de la politique technico-militaire à un service spécialisé du Ministère des relations internationales, qui donne des autorisations après avis du Ministère de la défense et du Ministère de l'Industrie de la défense.

Les procédures européennes

L'article 223 du Traité de Rome stipule que « tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production et au commerce d'armes, de munitions et de matériels 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. Le traité de Maastricht a confirmé cette politique d'indépendance nationale, malgré les efforts de la Commission en vue de réduire l'interprétation trop stricte concernant les biens duaux (civils et militaires). S'il est recommandé de développer les coopérations classiques pour le développement et la fabrication des armements et de procéder à des achats « sur étagère », en revanche la « préférence européenne » est toujours revendiquée, même si le traité d'Amsterdam (2 octobre 1997) a introduit une zone d'ombre dans la répartition des compétences. Le libre-échange conduirait au monopole américain et accentuerait la dépendance européenne. L'Europe cherche, avec beaucoup de difficulté, à développer une agence européenne d'armement, dont l'alternative pourrait être un marché commun fondé sur la loi de l'offre et de la demande et l'établissement de normes pour lutter contre la menace des importations d'armements américaines. Ainsi, le Système de contrôle des exportations de l'Union européenne (juillet 1995) est la première étape d'un système uniformisé de contrôle des produits duaux à l'exportation, les décisions spécifiques et les arrangements du contrôle étant laissés à la responsabilité des Etats membres. Il se propose, tout en limitant les restrictions de vente des produits à double usage, d'être un instrument de non-prolifération. Les annexes définissent la liste des biens très sensibles sujets à restriction à la vente entre les membres de l'Union européenne (ou les pays amis, comme les Etats-Unis ou le Japon). Toute modification de ces listes nécessite un consensus. Tous les deux ans, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la régulation.

Le 8 janvier 1998, Le Conseil européen s'est doté d'un code de conduite sur les ventes d'armes, sans pouvoir coercitif, établissant des règles communes préalables à la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune. Les politiques d'exportation d'armes appliquent plusieurs critères (tableau 1), mais le contrôle politique reste national.

Tableau 1. Les critères adoptés par le Conseil européen

1. Respect des engagements internationaux des Etats membres
2. Respect des droits de l'homme du pays acheteur
3. Situation interne du pays (conflits ou tensions à l'intérieur des frontières)
4. Préservation de la sécurité, de la stabilité et de la paix régionale
5. Sécurité nationale de l'Etat membre et des nations amies ou alliées
6. Comportement de l'importateur vis—à-vis de la communauté internationale (alliances, terrorisme, respect du droit international).
7. Existence d'un risque de détournement ou de réexportation du matériel
8. Compatibilité des exportations avec les capacités technologiques et économiques de l'acheteur.

Les contrôles internationaux spécifiques

De nombreux accords ont été signés dans le cadre de conventions générales de désarmement ou dans celui d'accords spécifiques sur les exportations d'armes.

Les procédures de désarmement comprennent généralement des règles concernant les transferts d'armement. Ainsi, Start I et Start II ont prévu la réduction des armements nucléaires, mais ils ont aussi établi des règles concernant les transferts d'armes entre les anciens pays de l'URSS et la Russie ou les achats de plutonium hautement enrichi provenant du démantèlement des têtes nucléaires soviétiques par les Etats-Unis. L'arrêt de la production (et donc de l'exportation) des matériaux fissiles des explosifs nucléaires est toujours négocié par la Conférence du désarmement (1996), mais aucun accord n'a encore été conclu. Le Traite de non-prolifération (1968 prorogé en 1995) engage les Etats dotés d'armes nucléaires à ne pas aider d'autres pays à s'en doter. Il propose un développement pacifique des technologies nucléaires, mais aussi la prévention contre leur utilisation militaire. Toute exportation suppose l'application des règles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Les exportateurs doivent aussi lutter contre les trafics illicites de matières nucléaires et définir des règles de conduite pour la vente des technologies nucléaires vers les pays qui ne sont pas soumis au contrôle de l'AIEA. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques, biologiques ou à toxines (avril

1972), la Convention sur les armes chimiques (janvier 1993), celle sur l'interdiction totale de la production, du stockage, de l'exportation et de l'emploi des mines anti personnels (décembre 1997) ou le traité FCE sur les forces conventionnelles en Europe (novembre 1990) ont des conséquences sur ces transferts? Cependant, tous les pays n'ont pas signé ces conventions.

Le Registre des transferts d'armes conventionnelles de l'ONU, entré en vigueur en 1992, repose sur la fourniture volontaire, par les Etats, d'informations sur leurs transferts d'armes. Il permet une vérification croisée des chiffres fournis. Il révèle aussi que les Etats-Unis dominent la vente internationale des blindés, de l'artillerie, des missiles et des lance-missiles. Mais les limites du Registre sont importantes, comme l'absence d'informations sur les armes de petit calibre, le stock d'équipement des Etats, les conglomérats militaires ou les achats nationaux. La participation au Registre est très forte parmi les Etats de l'OSCE et d'Amérique, contrairement à celle des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique. Un groupe d'experts gouvernementaux a été chargé d'évaluer les retours du Registre pendant les cinq années de son opération, en vue d'élargir son rôle, notamment à l'information sur les achats nationaux d'armes. Mais ce Registre semble avoir déjà atteint ses limites.

Dissous en mars 1994, le COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Control), instrument de la guerre froide, avait pour fonction d'éviter les pillages des technologies occidentales par les pays socialistes et d'assurer la paix mondiale, en exerçant un contrôle sur les biens et technologies susceptibles de favoriser la production d'armes. Il a été remplacé dès juillet 1996 par le « Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies », qui a un siège permanent à Vienne et comprend 33 Etats membres. Les participants contrôlent une liste de produits, technologies duales ou munitions, de façon à éviter les transferts non autorisés et à empêcher la prolifération des armes conventionnelles. L'objectif poursuivi est de prévenir la déstabilisation régionale consécutive à l'accumulation des armes conventionnelles et de technologies duales. En 1998, presque tous les pays producteurs d'armes y ont adhéré, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Brésil. La France, l'Allemagne, l'Italie, la Russie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont décidé de se rencontrer pour des consultations plus intensives et un partage d'information plus contraignant. Pour la livraison des armes conventionnelles aux pays non membres, l'information doit être échangée sur une base semestrielle, selon les catégories utilisées par le Registre. La participation au « Wassenaar Arrangement » est ouverte à tout pays remplissant les critères suivants : être producteur ou exportateurs d'armes ou équipements sujets à contrôle, respecter les politiques de non-

prolifération et maintenir l'application effective des contrôles nationaux à l'exportation. Les informations sont réservées aux Etats membres.

Le groupe des fournisseurs nucléaires (Nuclear Suppliers Group) ou NSG) est un forum de discussion et de coordination des politiques d'exportation, en vue de prévenir l'acquisition de l'arme nucléaire par des Etats non nucléaires. Les directives du NSG requièrent l'application de nombreuses sauvegardes avant le transfert et des mesures de protection physique contre l'utilisation non prévue du matériel nucléaire. Aujourd'hui, presque tous les pays adhèrent au NSG, sauf l'Inde et la Chine, ce qui n'est pas négligeable tout de même.

Le Groupe australien (1985) est un groupe informel qui a pour objectif de limiter le transfert de produits et matériels susceptibles de favoriser la production des armes biologiques et chimiques, sans pour autant limiter les échanges de technologies réalisés à des fins pacifiques. Le contrôle de ces transferts est assuré par les Etats Membres.

Le Régime de Contrôle des technologies de missiles (Missile Technology Control Regime ou MTCR) veut limiter la prolifération de ce type d'arme, pour les systèmes portant une charge de 500 kg à plus de 300km. Il établit les règles de vente de ces technologies et les modalités d'application sont nationales. Il n'intervient pas sur les activités civiles similaires ou duales. Tous les grands pays producteurs ont adhéré.

L'importance du marché international des armes

L'importance du marché international des armes n'est pas connue avec une grande précision. D'ailleurs, les sources d'information internationales présentent des estimations divergentes des transferts d'armement.

Les difficultés de comptabilisation des exportations d'armes

L'USACDA (US Arms Control and Disarmament Agency), le CRS (Congressional Research Service), le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) et le Registre des Nations Unies sur les Transferts d'armes fournissent les principales sources statistiques sur les transferts. Compte tenu des différences de contenus et de définitions, ces sources ne sont pas toujours comparables. Au contraire de l'USACDA, les estimations (non officielles) du SIPRI ne prennent en compte que les armes dites « majeures », les armes de petit calibre (13 à 15 % du commerce mondial de l'armement) en sont exclues. Les divergences d'estimation sont renforcées par le choix des unités de compte nécessaires aux comparaisons internationales et inter temporelles (Tableau 2). Les chiffres sont souvent disponibles avec une ou deux années de retard, et ils font l'objet de profondes modifications dans les publications chronologiques ultérieures.

Tableau 2 – Les exportations d’armes dans le monde (en milliards de dollars 1990)

Sources	1988	1990	1992	1994	1995
SIPRI	39,5	31,3	24,5	22,8	22,8
CRS	58,0	42,4	25,2	21,2	24,6
USACDA	65,0	47,9	27,3	23,3	27,9

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ces divergences d’estimation.

Le périmètre du domaine de l’armement est mal défini. Ainsi, les Douanes françaises comptabilisent les transferts au franchissement des frontières aux seuls biens physiques, alors que l’INSEE mesure la valeur des exportations de biens et services de l’activité de l’armement présente sur le territoire national. La diversité des objectifs du recueil des statistiques empêche l’unification des modes de calcul des exportations nationales. Il est en outre difficile de définir la nature civile et militaire de certains produits d’exportation. Il peut y avoir aussi, pour des raisons politiques, un camouflage des matériels militaires et matériels civils.

Les contrats d’armement ont certaines caractéristiques qui rendent difficiles leurs estimations. D’abord, ils ont des durées plus longues que les contrats civils habituels, tant par leur négociation (dix ans pour le contrat non encore conclu avec le Pakistan pour les Mirage 2000) que pour leur réalisation (les livraisons s’étendent couramment sur sept ou huit années). Ensuite, ils souffrent de l’évaporation entre les commandes enregistrées et les livraisons réelles, avec une petite perte en ligne de l’ordre de 15% du fait de la versatilité des contractants. Ils subissent enfin des frais commerciaux importants pour rétribuer les intermédiaires (10 à 15 % du prix).

La coopération internationale sur les programmes militaires pose un problème spécifique, puisqu’un même système d’armement, selon le niveau et la localisation de sa production, est à la fois une exportation et une importation. La mise en place d’un compte spécial est souvent nécessaire. Généralement, seule la production intérieure est comptabilisée, ce qui exclut les parts de contrats confiées à des filiales de sociétés françaises situées à l’étranger. La notion politique de production intérieure est éloignée de la réalité industrielle.

Les informations sur les financements des ventes d’armes font l’objet d’un double secret militaire et commercial. Le financement suppose souvent une assistance militaire du pays exportateur, des rabais et des compensations, dont la transparence est rarement assurée. La France fait

des cessions gratuites des matériels libérés par la réforme des armées comme stratégie de captage des clients et comme instrument de coopération militaire.

Les trafics d'armes non répertoriés, concernant notamment les petites armes, font l'objet de rumeurs difficilement vérifiables. Si Alexandre Lebed affirme qu'une centaine de têtes nucléaires d'une kilotonne à l'ancienne URSS a disparu, le bilan américain sur les activités terroristes ne fait état que d'un trafic de matières fissiles et de produits radioactifs facilité par l'importance des stocks de plutonium (suffisants pour produire 100.000 bombes).

L'évolution des transferts d'armes

Avec l'effondrement de l'URSS et la réduction mondiale des budgets militaires (de l'ordre de 30% depuis dix ans), la compétition en matière de ventes d'armement s'est accrue, notamment sous la pression des firmes américaines et des ventes des armes soviétiques sur le marché du neuf et de l'occasion. La valeur du marché mondial de l'armement s'est effondrée depuis 1987, malgré une reprise depuis 1995 (Tableau 3 et 4).

Tableau 3 – Les principaux exportateurs d'armes, selon l'USACDA en millions de dollars 1995 et leurs records depuis 1981

Etats	1992-1995	1995	1992	1987	Records
Etats-Unis	57 940	15 600	14 200	22 650	22 650
Royaume-Uni	20 307	5 200	4 700	6 601	6 601
Russie	10 777	3 300	2 689	29 900 URSS	29 900 (1981)
France	6 827	2 200	1 936	3 754	9 731 (1981)
Allemagne	5 493	1 200	1 076	2 071	2 652 (1991)
Chine	3 704	625	1 183	2 459	3 746 (1988)
Italie	1 059	150	398	938	2 488 (1981)
Monde	128 123	31 940	31 350	82 410	82 410

Les records antérieurs sont encore loin d'être atteints. Les industries aéronautiques et spatiales sont les principales victimes de l'évolution du marché international. Pour combler leurs dettes, certains pays proposent

des ventes d'occasion (Russie, Ukraine, Israël) qui dépriment un peu plus encore le marché des équipements neufs.

Tableau 4 – Les principales exportations d'armes selon le SIPRI en millions de dollars 1990

Pays	1996	1992-1996
Etats-Unis	10 228	61 686
Russie	4 512	15 471
France	2 101	6 467
Royaume-Uni	1 773	8 402
Allemagne	1 464	8 715
Chine	572	4 356
Pays-Bas	450	2 189
Israël	168	1 190
Italie	158	1 744
Canada	157	1 151

Pour le SIPRI, en 1996, cinq pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Russie et Allemagne) représentaient 87 % des exportations mondiales d'armement (Tableau 5).

Tableau 5 – Les parts des exportations d'armes dans le monde (SIPRI)

Pays	1985	1988	1991	1995	1996
Etats-Unis	26	23	40	49	44
URSS/ Russie	32	37	17	10	20
Royaume-Uni	3	8	14	16	8
France	13	3	6	7	9
Allemagne	3	3	7	4	6

La France et le Royaume-Uni ont annoncé respectivement 30 et 50 milliards de francs d'exportations d'armes pour 1997, témoignage de la reprise partielle du transfert des armes. Pour les grandes puissances, si les commandes intérieures l'emportaient nettement sur les exportations jusqu'en 1992, ce sont les commandes à l'exportation qui, aujourd'hui, maintiennent l'activité militaire industrielle à un haut niveau, sauf pour la France, pour laquelle les exportations sont passées des deux tiers à un tiers de la production nationale. La plupart des entreprises spécialisées dans l'armement sont fortement déficitaires et les nécessaires restructurations des industries d'armement, fondées partiellement sur la baisse des budgets nationaux, font souvent le pari, avec le soutien du gouvernement, des

exportations d'armes pour éviter les crises économiques et sociales régionales, sectorielles et humaines. C'est le cas notamment de la Russie qui a beaucoup de difficulté à redéployer une industrie militaire particulièrement peu disposée à et capable d'engager une véritable conversion de ses activités. Les importateurs sont principalement issus des pays en développement, malgré une décroissance depuis 1985, due en grande partie à la comptabilisation comme transferts d'armes des coopérations industrielles internationales du secteur. Selon le Congrès américain, il y aurait eu, en 1996, 31,8 milliards de dollars de transferts d'armement vers les pays du Tiers Monde.

Tableau 6 – Part des importations d'armes dans le monde, selon l'USACDA, en pourcentages des importations mondiales correspondantes.

Pays	1985	1995
Pays en développement	71,4	66,9
Pays développés	28,6	33,1
Moyen-Orient	38,4	43,3
Asie de l'Est et Sud-Est	11,6	20,2
Europe de l'Ouest	9,7	12,6
Europe de l'Est (Russie comprise)	9,2	2,6
Amérique du Sud	1,9	4,1
Océanie	1,9	3,0
Asie du Sud	7,2	3,5
Afrique	10,3	1,9
Autres	9,8	8,8

Le nouveau boom de l'exportation d'armes est dû à l'élargissement de l'OTAN, au renouvellement des matériels d'Amérique latine favorisé par la levée de l'embargo des Etats-Unis et l'essor de la demande des pays du Sud-Est asiatique qui s'inquiètent de l'expansionnisme chinois (Tableau n°6). Le Moyen-Orient devient cependant le grand acheteur d'armes de cette fin de siècle.

Le Tableau 7 met en évidence les divergences d'estimation entre le SIPRI et l'USACDA. Les divergences sont très importantes (un coefficient 5 pour l'Arabie Saoudite entre 1992 et 1995, par exemple). Les transferts d'armement devraient augmenter dans les années qui viennent. Trois évolutions principales vont modifier les comportements des exportateurs et des importateurs. D'abord, les pays souhaitent dorénavant appliquer le principe du « *best value for money* » et l'achat sur « étagère », mais l'armement n'étant pas un produit comme les autres ; il est dangereux de

laisser au secteur privé la conception politico-stratégique des armes du futur.

Tableau n° 7 – Les principaux importateurs d’armes selon l’USACDA (dollars 1995) et le SIPRI (Dollars 1990) en millions de dollars constants.

Pays	USACDA 1995	SIPRI 1995	SIPRI 1996	SIPRI 1992-1995	USACDA 1992-1995
Arabie Saoudite	8 600	1 401	1 611	6 972	31 518
Egypte	1 900	2 150	803	6 517	5 781
Taiwan	1 200	1 305	3 234	3 409	4 134
Corée du Sud	1 100	1 909	1 737	3 390	4 215
Thaïlande	1 100	785	355	2 610	2 045
Etats-Unis	1 000	552	130	2 356	5 317
Australie	900	60	554	1 336	2 286
Koweït	900	1 048	1 363	2 747	3 145
EMU	875	368	271	1 740	2 133
Grèce	825	737	274	5 152	2 978
Malaisie	750	1 289	143	1 640	2 044
Chine	725	935	1 957	3 913	2 992
Turquie	700	1 015	1 066	6 367	4 158
Japon	625	925	679	5 554	3 237
Inde	410	1 092	1 317	3 543	1 628

Ensuite, les pays producteurs d’armement doivent se spécialiser, ce qui peut les faire dépendre, au moins partiellement, des accords de coopération des grandes firmes multinationales. Enfin, la stratégie de demain suppose de lourds investissements (27 milliards de dollars aux Etats-Unis soit l’équivalent de l’ensemble du budget du Royaume-Uni) dans le domaine du renseignement et de l’information, enjeu des futures batailles ou guerres économiques.

L’intérêt économique-stratégique des transferts d’armes

La production mondiale d’armement a atteint plus de 450 milliards de dollars en 1983, elle ne dépasse guère aujourd’hui 280 milliards de dollars. L’industrie de l’armement, caractérisée par de faibles séries relatives, des cycles de vie très longs, une obsolescence rapide, des risques élevés de développement, un fort développement technologique et un poids considérable des facteurs politiques, est à la recherche de nouvelles restructurations, dans un contexte de « désarsenalisation » et de

privatisation. La recherche de l'efficacité économique implique une réduction des prérogatives industrielles de l'Etat, même si la production d'armes, reste, in fine, un instrument de souveraineté reconnu par l'Organisation Mondiale du Commerce, et un facteur de puissance. L'industrie d'armement de l'Union européenne, pénalisée par sa surcapacité globale, le cloisonnement des marchés sur une base nationale et le trop grand nombre d'entreprises, est amenée à privilégier à la fois la coopération et l'exportation des armes. Les transferts d'armement conservent en effet un rôle économique et politique non négligeable, dont les effets pervers ne sont pourtant pas suffisamment pris en compte.

Les transferts d'armement comme facteurs politico-stratégiques

Les Etats considèrent souvent leur industrie d'armement comme un facteur essentiel de l'indépendance nationale, car leurs produits satisfont d'abord les besoins de la défense du pays. L'Etat est le principal acheteur et il donne les autorisations à l'exportation. Mais en l'absence d'une politique concertée avec les industriels, le risque d'une disparition de l'industrie nationale d'armement est important. Le marché français ne représente que 15 milliards de dollars (soit un peu plus de 5% du marché mondial) ce qui est peu en comparaison des 100 à 120 milliards de dollars des Etats-Unis. L'exportation, facteur d'économies d'échelle, d'effets d'apprentissage, de réduction des prix unitaires et indicateur de productivité nationale est une condition de survie des industries d'armement, subventionnant en apparence parfois une partie de la stratégie d'indépendance. Le coût unitaire de 500 avions Rafale, dont 200 sont vendus à l'étranger, est supposé 20 à 30 % inférieur à celui découlant de la seule production des 300 appareils nécessaires à la défense nationale. Or, un coût trop élevé des armes nationales entraîne une augmentation indue des dépenses de défense, un coût d'opportunité. Il en résulte alors une réduction du potentiel de développement économique du pays, rendant ainsi encore plus difficile le maintien d'une industrie d'armement faiblement concurrentielle. En outre, l'échec de la vente à l'étranger remet en cause des programmes industriels entiers.

C'est pourquoi l'Etat fournit des aides financières, un système d'assurance contre les risques politiques et économiques (Coface), des aides à la prospection, des services accrédités dans les ambassades et un soutien politique au moment de la vente. Sans exportations suffisantes, l'Etat prend en charge une partie des dépenses afférentes au surcoût (plafonné à 15 % du contrat). Ainsi, le programme de char Leclerc prévoit 60 % d'exportations. En dessous, l'affectation des chars sera nationale. Si pour les Etats-Unis l'industrie de défense, fortement subventionnée sur

fonds publics, est un instrument de la politique extérieure (en favorisant notamment le contrôle de la défense des Etats clients et l'exercice de gardien de la paix dans le monde), pour les autres pays l'exportation est en elle-même une dépendance économique, même si elle offre l'occasion de relations industrielles, commerciales, politiques et stratégiques accrues avec les pays alliés et amis. Souvent, l'exportateur paie plus cher son propre matériel que l'acheteur, notamment en prenant en charge dès le départ l'ensemble des coûts fixes. Dans ces conditions, la production nationale d'armement, en termes de coût d'opportunité, peut aller à l'encontre même de la sécurité du pays.

Les politiques d'importation des armes

Un pays importateur a le choix entre deux politiques alternatives : la soumission aux lois du marché ou l'import-substitution.

Les importations grèvent lourdement la balance commerciale d'un pays importateur, favorisant ainsi la détérioration des termes de l'échange, la spéculation ou l'inflation. La politique d'import-substitution cherche à substituer aux importations une production nationale interne. Son principe est simple : puisqu'il existe une demande intérieure, il faut produire localement ce que l'on achète à l'étranger. Ainsi, la recherche d'un développement endogène s'oppose aux théories libérales fondées sur les avantages comparatifs et les dotations de facteurs de production de chaque pays. Cependant, du fait du secret militaire, l'industrie d'armement n'exerce qu'un effet multiplicateur limité sur les activités civiles. Elle peut, au contraire, lorsque le pays ne dispose pas d'une base industrielle suffisante, conduire à une dépendance aux consommations intermédiaires et les brevets et à des effets d'éviction en matière d'investissement. En outre, la compétitivité des prix des armes nationales par rapport à leurs homologues étrangères doit être respectée, sous peine de substituer provisoirement un déficit de la balance commerciale par un déficit budgétaire ou par une redistribution des dépenses publiques au détriment des facteurs sociaux ou des infrastructures civiles.

En situation d'excès de la demande par rapport à l'offre du fait des contraintes politiques, l'importation d'armes conduit à une perte d'indépendance nationale. La dépendance de l'importateur dépend de la perception de la menace, du degré d'autonomie des achats d'armement, de la capacité nationale à augmenter la production nationale d'armes, de la confiance accordée aux fournisseurs étrangers en matière de pièces détachées (la valeur des pièces de rechange d'un navire équivaut à deux fois la valeur de celui-ci, ce qui constitue en soi un marché très rentable) et du potentiel d'autosuffisance de la maintenance. L'achat crée un lien fort et durable parfois par le moyen l'assistance technique, de la fourniture des

pièces de rechange, des réparations et de tous les compléments nécessaires au fonctionnement des armes. L'intérêt économique immédiat de l'exportation est parfois relativement faible par rapport aux engagements politiques et culturels de l'acheteur. Les armes et technologies importées véhiculent aussi les valeurs culturelles du pays vendeur. Au contraire, une situation de surproduction se caractérise par un trop grand nombre d'entreprises du côté de l'offre sur un marché partiellement réglementé. Les pays acheteurs exigent alors des compensations à leurs achats (Hébert, 1998). Dans ces conditions, les importations d'armes présentent un intérêt économique certain.

Les exportations d'armes, facteur de développement

La stratégie de développement par les exportations est dangereuse lorsqu'elle s'applique au domaine militaire. Dans une situation de crise du marché de l'armement, l'exportation crée une dépendance économique, d'autant plus grande si un processus de désarmement est engagé. Les ventes s'accompagnent de conditions de crédit souvent satisfaisantes pour les acheteurs ; dans certains cas, elles n'impliquent même aucune transaction monétaire inverse, notamment pour les pays en développement fortement endettés, ce qui est le cas de près de la moitié des exportations d'armes de la France. Privilégier l'exportation en vue d'équilibrer le plan de charge de l'arsenal peut aboutir à une augmentation conséquente des coûts, notamment lorsque l'acheteur demande de nouvelles spécifications (diminuant ainsi le potentiel des économies d'échelle) sans que le prix de la transaction soit revu à la hausse. En outre, il faut tenir compte des importations nécessaires à la fabrication des armes nationales (30 % des prix des produits militaires exportés par la France). Enfin les matériels militaires demandés par les acheteurs étrangers sont susceptibles d'être fabriqués et vendus à l'armée nationale sans tenir compte de l'expression de ses propres besoins.

En Inde ou au Brésil, les industries d'armement ont été présentées comme des industries « industrialisantes » ou des pôles de développement (Fontanel, Saraiva, 1986). Elles étaient censées avoir des effets d'entraînement par des séquences d'investissements induits, qui assurent une complémentarité verticale et/ou horizontale de l'industrie nationale. Elle stimulerait le secteur civil par l'achat de consommations intermédiaires sur le marché domestique, et par la création de nouveaux emplois, souvent qualifiés. Cependant, ces effets d'entraînement ne sont pas décisifs pour le développement économique, du fait des risques importants d'obsolescence, de l'exportation, de la pénétration probable des capitaux étrangers et de l'importance de la consommation d'un capital technique et financier rare. L'industrie de la défense peut aussi capturer la politique

industrielle à son profit, conduire à une militarisation de l'économie et limiter ainsi le potentiel national de désarmement. L'efficacité des industries militaires à promouvoir le développement économique est alors fortement remise en cause. Les études économétriques sur l'intérêt des exportations d'armes pour la France donnent des indications plutôt négatives de leur impact sur l'économie nationale (Fontanel, 1995). Le processus de concentration des firmes en Europe et aux Etats-Unis tend à renforcer le caractère monopolistique (au moins sur le marché national) des technologies et des productions militaires. Le processus de globalisation exerce une forte pression sur l'essor des exportations.

Les ventes s'accompagnent d'accords commerciaux et industriels réduisant leur intérêt économique pour l'exportateur non monopolistique. Elles concernent les compensations directes (qui diminuent la charge monétaire pour l'acheteur), les contrats réciproques différés (le choix des hélicoptère Apache par le Royaume-Uni s'est accompagné pour la moitié du contrat en engagements de commandes américaines de produits britanniques), la rétrocession de charges de travail (la Pologne pour le renouvellement de sa flotte d'avions exige 40 % de production nationale), les transferts de technologie, les investissements sur place ou les conditions financières avantageuses (le crédit au Brésil pour les super Puma a représenté 185% du contrat lui-même). Si les industries d'armement bénéficient parfois de ces contrats, c'est au détriment d'autres secteurs de l'activité nationale. Les compensations deviennent parfois si coûteuses que parfois il faudrait parler d'exportations « paupérisantes » ; en effet, certaines ventes d'armes sont réalisées à des prix trop faibles par rapport aux coûts totaux engagés, ce qui tend à affaiblir l'économie nationale par la détérioration des termes de l'échange (Fontanel, 1995). Les compensations sont devenues un élément déterminant dans la conclusion des contrats de transfert d'armement. Elles ont pu parfois d'élever à plus de 100 % de la valeur du contrat, ce qui supprime pour la collectivité nationale, sinon pour l'entreprise, l'intérêt de la procédure pour le solde des échanges internationaux. Le développement de ces pratiques sur les marchés israélien, égyptien, grec et turc a réduit la base industrielle américaine et a provoqué une perte de 50 % des emplois correspondants.

Les firmes d'armement se sont concentrées, internationalisées et restructurées. Elles collaborent par la mise en place de consortiums, de filiales communes à l'étranger, de sociétés multinationales, modifiant ainsi les conditions futures des exportations d'armes. Malgré les difficultés générales de la coopération (lenteur de définition du programme, surcoûts dus au nombre de partenaires ou règle du « juste retour » notamment) les alliances créent des externalités positives pour les firmes et pays concernés. Les transferts internes aux entreprises multinationales sont comptabilisés

somme des importations ou des exportations. Ce brouillage des frontières est propice au développement des trafics. Les Etats perdent progressivement leurs moyens de contrôle, car le temps politique est plus lent que celui des restructurations industrielles et que la recherche immédiate du profit.

Bibliographie

Bouveret, P., Elomari, B. (1995, 1996 ; 1997), *Observatoire des transferts d'armements*. Lyon.

Cars, H.C., Fontanel, J., (1985), Military Expenditure Comparisons, in "Peace, Defence and Economic Analysis", Mac Millan, London, 1987.

Fontanel, J. (1982). *Military Expenditure and Economic Growth: France, Morocco*. report written for the United Nations, New York.

Fontanel, J., Saraiva JD, (1986) Les Industries d'armement comme vecteurs du développement économique des pays du Tiers-Monde, *Etudes polémologiques*.

Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1988), Arms transfer control and proposals to link disarmament to development, in *Arms transfer limitation and Third World Security*, Oxford University Press

Fontanel, J., Smith, R., 1991. A European defence union? *Economic Policy*, 6(13)

Fontanel, J, Pilandon, L. (1991), Consequences of the French arms exports crisis, in "Restructuring of arms production in Western Europe", SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 1991

Fontanel, J. (1995), *Dépenses militaires et désarmement*. PubliSud. Paris.

Fontanel, J. (1995), *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris.

Fontanel, J. (1995), *La conversion économique du secteur militaire*, Economie Poche, Economica n° 12, Paris,

Fontanel, J., Borissova, I., Ward, M. (1995), The principles of arms conversion in the case of Russia, *Defence and Peace Economics* 6(3).

Hattori, A., Fontanel, J., Chatterji, M. (1996), *Arms spending, development and security*, SB Nangia for APH Publishing Corporation, New Delhi.

Hébert, J-P. (1998), *Eléments économiques d'une politique d'exportation d'armements*, La Documentation française.

SIPRI Yearbook (de 1990 à 1997) *Armaments, disarmaments and international security*, Oxford University Press.

Skharatan, O., Fontanel, J. (1998), Conversion and personnel in the Russian military-industrial-complex, *Defence and Peace Economics* 9(4).

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

Smith, R., Humm, A., Fontanel, J. (1985), The Economics of Exporting Arms, *Journal of Peace Research* 2(3).

USACDA (de 1990 to 1997), *World Military Expenditures and Arms Transfers*, US Government Printing Office, Washington.