

Ventes d'armes : raisons économiques ou politiques ?

Les dangers de l'économicisme

par Jean-Paul HÉBERT

Professeur d'économie, auteur d'un mémoire sur les aspects économiques des ventes d'armes, Jean-Paul Hébert prépare un ouvrage sur ce sujet (à paraître chez Syros). Il propose ici une réflexion dérangeante, aussi bien pour les avocats de la politique actuelle de notre pays, que pour les militants anti-ventes d'armes.

LES considérations économiques prennent une importance croissante dans l'analyse de la production et des transferts d'armements. Le phénomène est particulièrement net quand il s'agit de s'adresser au « grand public » : que ce soit le président de la République répondant aux questions d'Yves Mourousi ou les dossiers consacrés au sujet, l'argumentation se centre principalement sur les points suivants : les exportations d'armements améliorent très sensiblement la balance du commerce extérieur, avec un solde positif qui est, selon les années, le premier ou l'un des tout premiers, disputant ainsi la palme à l'agro-alimentaire ou à l'automobile. Cet effet bénéfique sur les échanges soutient la monnaie et la croissance globale, donc l'emploi. De plus, le secteur de l'armement, c'est trois cent mille emplois, dont le tiers dépend directement des exportations. Est-il concevable, avec le niveau actuel de chômage, de remettre en cause ces emplois ?

La force apparente de ce raisonnement dispense souvent d'ajouter un autre point, qui relève aussi du domaine

économique : l'étroitesse du marché intérieur conduit à chercher à exporter pour réduire les coûts unitaires et maintenir un approvisionnement national, évitant la dépendance vis-à-vis des deux grands fournisseurs : Etats-Unis et URSS.

Du coup, les argumentations purement éthiques sur le commerce des armes paraissent singulièrement faibles, précisément parce qu'elles ne prennent pas en compte ces contraintes économiques : au mieux on les saluera comme des rappels « prophétiques », mais avec le brin de commisération qu'on éprouve pour une exigence morale que l'on estime radicalement inadaptée à la réalité concrète.

Economie : bilan douteux

Il faut donc bien passer par l'économie. Ce passage est loin d'être inutile, puisqu'il aboutit à la conclusion suivante : la signification du solde des transferts d'arme-

ments est loin d'être aussi favorable que le laisse croire la simple soustraction entre exportations et importations d'armements.

Tout d'abord, *les chiffres ne sont pas connus avec certitude* : qu'il s'agisse des commandes, des livraisons effectuées ou des importations, on trouve, selon les sources (SIRPA, DGA, sources parlementaires, douanes, comptabilité nationale) des variations qui ne sont pas mineures : ainsi, les livraisons d'armes de l'année 1984 sont-elles estimées (en francs constants 1983), à 41,9 milliards par la DGA (1) et à 33,5 milliards par le SIRPA (2). Ainsi encore, les importations françaises d'armements sont-elles évaluées en francs courants, pour l'année 1982, à 2,8 milliards par Jacques Fontanel (3), à 6,27 milliards par les douanes (4), et à 8,1 milliards par le député Jean-Michel Boucheron (5). Ces chiffres ne sont donnés ici qu'à titre d'exemples ; on trouverait pour d'autres années des différences de moindre amplitude. Bien sûr, de telles variations n'interdisent pas de tirer des conclusions des valeurs habituellement citées, mais elles conduisent à relativiser le caractère absolu de ces conclusions : selon que l'on retient, pour une année, un volume de livraisons de 30 ou de 35 milliards et un volume d'importations de 3 ou de 8 milliards, le solde peut varier de 22 à 32 milliards ! Certes, il reste largement positif ; néanmoins la variation représente *un tiers* du total, ce qui n'est pas négligeable. Ces incertitudes quant aux chiffres impliquent qu'on utilise avec prudence la notion de « solde des transferts d'armements ».

La signification même de ce solde est limitée par trois facteurs : l'importance des *apports de l'Etat* au secteur de l'armement, le volume des *importations induites* et le développement des *clauses de compensation*.

1. Les apports de l'Etat

Les modalités de ces apports constituent une panoplie très variée, qu'il serait trop long de détailler ici : avances, crédits, garanties, subventions... L'importance de ces apports oblige à s'interroger sur le solde de l'armement : si les *exportations* sont incontestablement – dans la plupart des cas tout au moins, car il peut exister des contrats déficitaires (6) – bénéfiques pour les firmes, l'effet global ne l'est pas nécessairement du point de vue de l'Etat : en regard du solde des transferts d'armements, il faudrait mettre le total

de tout ce que l'Etat consent pour faciliter ces importations. Un tel raisonnement ne conduit pas à lui seul, à conclure que l'Etat devrait supprimer ces apports (l'existence et le fonctionnement du secteur de l'armement en dépendent) ; mais il permet d'affirmer que la perspective qui consiste à ne regarder que l'amélioration du commerce extérieur due aux transferts d'armements, sans voir ce que l'Etat investit pour rendre cette amélioration possible, est une perspective borgne. A ne regarder que d'un œil, on perd tout le relief de la réalité !

2. Les importations induites

La production d'armements s'opère en partie avec des produits *importés*. Ces « importations induites » ne sont pas nécessairement comprises dans le calcul du solde (exportations moins importations d'armements) car elles peuvent être des composants de base classés ailleurs que dans la rubrique « armement ». Ces importations induites ont été en particulier analysées par Jacques Aben (7) : reprenant les données relatives aux exportations de matériel de guerre vers les pays en voie de développement et les propensions des différentes branches à importer, il montre qu'un milliard de francs d'exportations de produits non militaires nécessite 271 millions de francs d'importations de consommations intermédiaires, alors qu'un milliard d'exportations d'armements s'appuie sur 315 millions de francs de consommations intermédiaires. Il y a donc un surcroît d'importations de 16 % pour le commerce de guerre. Ceci limite d'autant l'effet favorable sur le commerce extérieur. Ce surcroît d'importations induites s'explique aisément : les armements sont des productions d'un niveau technologique plus élevé que la moyenne des productions de l'ensemble des branches ; il y a plus d'importations induites dans un Mirage 2000 que dans une bouteille de champagne !

3. Les clauses de compensation

L'effet sur le commerce extérieur est limité par l'importance grandissante des accords dits de « compensation ». Il faut bien distinguer ces compensations des importations induites dont on vient de parler : il ne s'agit pas cette fois-ci d'importations techniquement nécessaires à la réalisation de la production qu'on veut exporter, mais de toutes les mesures par lesquelles un pays acheteur essaie de

contre-balancer le déséquilibre de commerce extérieur qu'entraîne pour lui l'acquisition d'armements auprès de fournisseurs étrangers. Ces compensations peuvent consister en transferts au pays acheteur d'une partie de la charge de travail engendrée par le contrat (production d'unités entières ou de parties du matériel, production sous licence, coproduction). Cela a été le cas pour les chars AMX 30, les sous-marins AGOSTA, les MIRAGE F.1 avec la Grèce, l'Espagne, la Belgique, ou les missiles ROLAND, produits sous licence aux Etats-Unis et les MIRAGE 2000 produits sous licence en Inde.

Ce peut être encore des accords de "troc" : paiement *en nature* ou bien achats en retour à l'industrie du pays client de produits pas nécessairement liés au matériel exporté. Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas de compensations à proprement parler, il faut mentionner les *conditions de crédit* que l'on doit consentir à l'acheteur pour enlever le marché. Elles sont parfois très avantageuses pour l'acheteur, en raison de l'âpreté de la concurrence internationale.

Or l'importance des compensations ne cesse de croître, comme le montrent les indications qui peuvent être recueillies sur les contrats de ces dernières années.

Compensations dans des achats d'armements 1985-1986

Date (Journal <i>Le Monde</i>)	Matériel	Quantité	Client	Nature de la compensation
18.01.85	Mirage 2000	18	Abu-Dhabi	Paiement par enlèvement de 15 millions de barils de pétrole (soit un prix de 27.6 \$ le baril)
8.02.85 et 3/4.03.85	Super-Puma (SNIAS)	15	Brésil	Compensation (d'après les Brésiliens) sous forme d'achats d'avions civils à Embraer.
22.06.85	missiles Mistral postes de tir (Matra)	1 000 150	Belgique	"de l'ordre de 100 %" par charges de travail réalisés sur place ou par commandes françaises à l'industrie belge.
7.11.85	Rita		Etats-Unis	Un milliard de dollars devrait revenir à l'industrie française (Thomson, filiales et partenaires). Les 3/4 du contrat vont à des firmes américaines.
6/7.04.86	Super-Puma (SNIAS)	18	Espagne	"Certains composants seront fournis par l'industrie espagnole". Pour cela des accords de coopération ont été signés avec CASA - AISA - MARCONI - INISEL - SENER - BERNER - GUTMAN - CETA - EVEC.
13.06.86	Apilas Matr- Manurhin	?	Finlande	"De sources autorisées" : achats en retour de 295 m. de murks finlandais (machines pour une papeterie).

On peut donc conclure que le solde exportations-importations d'armements est très loin d'équivaloir à une amélioration correspondante du commerce extérieur français.

Cette conclusion montre que l'exportation d'armements n'est pas aussi profitable qu'on pourrait le croire en première approximation : elle invalide l'idée reçue selon laquelle, en l'état actuel de l'économie, il ne sert à rien de discuter les exportations d'armements puisque les bénéfices en sont tels qu'on ne peut s'en passer : ne pas exporter d'armements serait un luxe possible en période de croissance rapide, mais inenvisageable en période de récession.

Mais cette conclusion ne dit que cela et *pas plus* : en particulier, on ne peut pas déduire de ce qui précède qu'il faille *s'opposer* à ces exportations : ce que j'ai appelé "l'économicisme", c'est la tentation de réduire l'analyse du phénomène production-transferts d'armements à une analyse coûts-avantages. La version la plus courante en est : puisque les armes rapportent, il faut en vendre. Mais il faut bien prendre garde qu'une version symétrique de cet economicisme consisterait à dire : puisque les armes ne rapportent pas (ou pas assez), il ne faut pas en vendre !

En réalité, ce n'est pas de considérations purement économiques (voire comptables) que doivent dépendre les

décisions concernant la production et les transferts d'armements mais d'une analyse *stratégique et politique*. Certes, ce niveau d'analyse n'ignore pas l'économique, mais il ne saurait s'y réduire (8). C'est sans doute un des enjeux principaux de ce débat que de lui faire réintégrer la sphère stratégique et politique que l'on a tendance à lui faire quitter en fonction des fluctuations d'opinions que fait naître la crise. Il faut passer par l'analyse économique, puisque, dans l'état actuel de l'opinion, tout raccourci serait considéré comme une fuite : les effets des ventes d'armes sur l'équilibre extérieur et l'emploi ayant été imposés comme critères décisifs, tout discours qui n'en parlerait pas serait discrédité ; il faut donc les traiter. Mais, les ayant traités, il faut porter le regard plus haut et faire progresser l'analyse jusqu'au champ qui est véritablement décisif : celui du stratégique et du politique.

Des alliés inattendus

On trouvera alors des voix inattendues plaidant pour une *limitation des exportations* d'armements. Ainsi, en 1976, le général Mery, chef d'Etat-Major des Armées, traitant des « difficultés que suscite dans les armées elles-mêmes le problème des exportations », subordonnait celles-ci à trois principes :

« Le premier (...) est d'accorder la priorité absolue à l'équipement de nos propres forces, ce qui n'est pas toujours le cas.

« Le second est de mieux lier les exportations à une politique d'ensemble mieux définie, tenant compte de tous les aspects politiques, commerciaux et militaires des problèmes. On ne peut vendre n'importe quoi à n'importe qui et il me paraît important que l'exportation de matériels très sophistiqués ou à longue portée ne soit pas seulement examinée sous l'angle "marchand-acheteur".

« Le troisième est de mieux organiser les charges d'assistance technique après-vente (...) » (9).

Préoccupations auxquelles faisait écho, en 1981, le général Lacaze, soulignant trois risques de la politique d'exportations d'armements :

– risque de divulguer les caractéristiques de nos propres matériels ;

– risque d'avoir à affronter nos propres armes ;

– risque de devoir prélever sur les équipements destinés à nos propres forces (10).

Ces considérations stratégiques et opérationnelles montrent bien que les exportations d'armements ne sauraient dépendre principalement d'un (éventuel) profit à court terme.

Quant au primat du politique, il est vigoureusement réaffirmé dans la déclaration suivante :

« C'est une grave erreur de croire que la France vend des armes pour des raisons économiques : diminution du prix de revient ou équilibre du commerce extérieur. Il s'agit là d'un argument mineur qu'utilisent naturellement les industriels et les financiers mais qui politiquement n'est pas déterminant. S'il n'y avait que cet aspect des choses, la France serait prête à cesser de vendre des armes et à en subir le prix. »

Ces lignes ont été écrites par le président G. Pompidou, en 1973, après la note de l'épiscopat français et de la Fédération protestante sur le commerce des armes.

Il faut s'appuyer sur tous ces arguments (et il y en a bien d'autres) pour échapper au piège de "l'économicisme" : ce piège (qui a déjà servi efficacement sur d'autres sujets) consiste à faire de la décision (ici l'exportation d'armements) le résultat de données économiques, purement "techniques" : prix de revient, longueur des séries, capacités de financement, etc. On évacue ainsi toute discussion sur la décision, puisqu'elle paraît alors découler du seul jeu "objectif" de variables sur lesquelles on n'a aucune prise. Dans cette perspective, on arrive aisément à un niveau d'exportation d'armement déclaré "incompressible", et donc "indiscutable".

Il faut en finir avec l'économicisme, marchandise douteuse qui sert, selon les périodes, tantôt à légitimer l'exportation à outrance au nom de la survie d'une aéronautique nationale, tantôt à préparer l'opinion à l'achat de F.18 américains, au nom du prix de revient (12) ! Pour cela il faut non pas ignorer l'analyse économique, mais lui rendre sa dimension politique.

Sortir du "tout ou rien"

Alors seulement, il va être possible de poser les questions autrement qu'en termes de "tout ou rien". Et ces questions ne sont pas anodines :

- Est-ce la même chose de vendre des armes à un pays petit et peu équipé, menacé par un voisin puissant, et d'en vendre à un pays agressif et déjà sur-armé ?

- Est-ce la même chose de vendre des armes de surveillance des frontières (ou de défense anti-aérienne) et des moyens de "projection" à l'extérieur ?

- Est-il équivalent de vendre des armes de technologie courante et des armes représentant un saut qualitatif ?

- Pour un pays du tiers-monde, le fait d'acheter des armements à l'étranger constitue-t-il une contrainte plus lourde que, par exemple, les directives du F.M.I. ?

- Un Etat naissant peut-il se constituer sans assurer une défense nationale ? Cette défense peut-elle être conçue sans armes ?

- La situation de certains pays africains qui dépendent en réalité, pour leur sécurité, des forces françaises qui y sont stationnées est-elle réellement enviable ?

- Faut-il pousser les pays du tiers monde à assurer de manière autonome leur production d'armements plutôt que de s'en procurer à l'extérieur ?

- Quels secteurs de la production française d'armements sont en fait menacés dans l'hypothèse d'une réduction des exportations ? Et quels secteurs en sont peu dépendants ?

- Quelles missions sont assignées à la défense nationale française ? Que nécessitent-elles comme production d'armements ?

- Dans le cas où une production d'armements sans exportation conduirait à une élévation sensible du coût, comment financer ce surcoût ? Au détriment de quoi ?

Ces questions amènent à s'interroger sur la pertinence de certains arguments avancés par les militants qui s'opposent aux ventes d'armes. Y a-t-il entre la production des armes et leur vente une différence de nature qui justifie que l'on polarise l'attention sur les ventes ?

Sur ce point, il faut être cohérent et choisir clairement entre deux positions :

• ou bien, à travers l'opposition aux ventes d'armes, on veut en fait remettre en cause toute production d'armements. L'opposition aux ventes d'armes n'est alors qu'un objectif intermédiaire. Si c'est le cas, il vaut mieux le dire clairement, pour permettre un débat qui n'esquive aucune des difficultés. Dans un domaine si important, une stratégie qui, comme au billard, veut atteindre ses objectifs "par la bande" n'est pas adaptée ;

• ou bien on admet la légitimité de certaines productions nationales d'armements. Mais alors, si on considère que la France a le droit d'avoir des armes, peut-on contester ce droit à d'autres pays ? Et en quoi des armes achetées seraient-elles moins acceptables que des armes fabriquées chez soi ?

Par rapport aux arguments "puristes" mis en avant dans un passé encore récent, on constate que les opposants aux ventes d'armes savent aujourd'hui mieux "cibler" leurs objectifs. Ils sont sortis d'une stérile problématique du "tout ou rien". C'est ainsi que la COVA (13) se fixe comme objectifs la mise en place d'un véritable contrôle du Parlement sur les ventes d'armes et la suppression des salons de l'armement. De tels objectifs sont tout à fait acceptables pour quelqu'un qui se refuse à contester toute vente d'armements. Mais les animateurs de cette campagne n'ont sans doute pas assez clarifié leur position de fond : s'agit-il pour eux de contester par principe toute vente d'armes, ou de proposer une approche "cas par cas" ?

Cette deuxième approche n'est pas une solution de facilité. Car, si l'on admet que certaines ventes d'armes peuvent se justifier, on doit se donner des critères pour "trier" les ventes justifiables et celles qu'il faut contester. On voudrait, par exemple, distinguer entre les "intérêts nationaux", souvent suspects de couvrir n'importe quoi, et les véritables intérêts des populations. Mais s'ils s'opposent parfois, il arrive aussi que ces intérêts se confondent ! Aurait-il fallu s'opposer, en 1938, à une vente d'avions à la Pologne ? Fallait-il vendre des armes à l'Espagne républicaine ? Pour prendre en compte ce facteur, sans succomber aux surenchères nationalistes, il faudrait réfléchir davantage sur la nature de ce qu'on appelle "intérêts nationaux". Il faudrait aussi distinguer entre les types de régimes politiques, la nature des armements vendus, le caractère réel ou imaginaire des "menaces" invoquées par les acheteurs pour justifier leur demande, etc. Tout ceci

exige une réflexion politique et la relativisation des critères économiques.

Enfin, ne faudrait-il pas aller plus avant dans l'analyse du rapport entre les armes et la violence mondiale ? Les armes sont un « détournement de production » de la violence, avec cette différence par rapport à l'investissement civil que la « menace de production » que peuvent représenter des machines fabriquées mais non utilisées ne suffit généralement pas à infléchir les rapports économiques, alors que la « menace de destruction » constituée par des armes possédées, même non utilisées, est déjà une violence qui produit des résultats dans les rapports de forces mondiaux. Les armes ne sont pas « purs objets », innocents de la violence mondiale ; elles produisent, par leur existence même, une certaine violence. Mais cette violence est-elle exactement de même nature que la violence paroxysmale de la guerre déclarée ?

De plus, n'est-il pas dangereux de négliger le fait que les armes sont aussi le *produit* de la violence mondiale, des volontés d'hégémonie, des antagonismes ? A quoi sert-il de réglementer ou de limiter la fabrication de tel type d'armes, si dans le même temps les antagonismes qui poussaient à fabriquer ces armes n'ont pas été atténués ? On peut parfois craindre que le résultat ne soit l'inverse du but recherché : quand on bouche avec la main une grosse fuite d'eau, on en réduit le débit, mais on peut provoquer des jets plus puissants que la fuite elle-même, et qui arrosent beaucoup plus loin ! Quand on restreint les champs de recherche et de fabrication d'armements, alors que les tensions et les conflits globaux n'ont pas diminué, on concentre en fait les moyens sur un nombre plus limité d'armements et on accélère la sophistication de ces armements...

Paradoxe ? Sans doute, mais qui met en lumière la nécessité de prendre en compte la réalité politique dans sa totalité et pas seulement dans ses aspects les plus voyants. Faute de quoi, on ne sera que Cassandra, « voyante » mais impuissante à contrarier les dieux.

(1) In "La place de l'armement dans l'économie nationale". *L'armement*, Nouvelle série. N° 3, mai 1986, p. 14. La DGA est la Délégation Générale pour l'Armement.

(2) "L'armement en France", *SIRPA : dossier d'information*, n° 77, mai 1985 (chiffre résultant de la lecture du graphique de la page 28). Le SIRPA est le Service d'Information et de Relations Publiques des Armées.

(3) J. Fontanel et R. Smith : "L'effort économique de défense", *ARES*, n° spécial 1985, p. 193.

(4) Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Direction générale des douanes et droits indirects : "Statistiques pour le commerce extérieur de la France". Année 1984, tome 1 "résultats généraux" (calcul d'après les données des pages 11 et sq.).

(5) "Rapport d'information (...) sur les établissements industriels du ministère de la Défense" présenté par M.J.M. Boucheron. Assemblée Nationale n° 2755. Annexe au P.V. de la séance du 6 juin 1985, p. 30.

(6) Ainsi des contrats portant sur des hélicoptères PUMA avec le Portugal et l'Afrique du Sud se soldent par des pertes de 14,5 % et 0,7 % respectivement (Cinquième rapport du comité des prix de revient de fabrication d'armement. J.O. édition documents administratifs, 24 septembre 1975, p. 1843). Voir aussi les pertes de la société nationale des poudres et explosifs sur ses ventes à l'exportation (Cour des Comptes : rapport au président de la République sur l'activité, la gestion et les résultats des entreprises publiques, 1982, rapport n° 5033, p. 59).

(7) J. Aben : "Commerce de guerre ou commerce de paix : un dilemme pour les relations entre la France et le tiers-monde". *Défense Nationale*, février 1985, p. 61-74.

(8) Réflexion qu'on pourrait prolonger en notant que "l'économique" dont il est question ici est en réalité l'économie réduite à une approche financière, comptable ou économétrique et en s'interrogeant sur le recul de l'économie comme "économie politique" et comme "science sociale".

(9) Général Mery, "Une armée pourquoi faire et comment ?". *Défense Nationale*, juin 1976, p. 30.

(10) Général Lacaze in *Défense Nationale*, novembre 1981.

(11) Georges Pompidou "Note adressée à un évêque français le 8 mai 1973", in "Entretiens et discours", Plon, p. 378 et sq.

(12) Cf. F. Fillon : rapport sur la loi de programme 1987-1991, Assemblée Nationale n° 622, annexe au P.V. de la séance du 2 avril 1987, p. 169-170.

(13) COVA : Campagne d'Opposition aux Ventes d'Armes, 18, rue Victor-Massé, 75009 Paris.