



HAL
open science

Enjeux stratégiques et économiques des politiques d'exportation d'armement

Lucie Béraud-Sudreau, Hugo Meijer

► **To cite this version:**

Lucie Béraud-Sudreau, Hugo Meijer. Enjeux stratégiques et économiques des politiques d'exportation d'armement : Une comparaison franco-américaine. *Revue internationale de politique comparée*, De Boeck, 2016, 23 (2016/1), pp.57 - 84. 10.3917/ripc.231.0057 . hal-03459446

HAL Id: hal-03459446

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03459446>

Submitted on 1 Dec 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.

ENJEUX STRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES DES POLITIQUES D'EXPORTATION D'ARMEMENT UNE COMPARAISON FRANCO-AMÉRICAINNE

Lucie BÉRAUD-SUDREAU, Hugo MEIJER

Une industrie de défense robuste et innovante demeure un élément essentiel de la politique de défense au XXI^e siècle. Cependant, l'industrie de défense a considérablement évolué dans l'après-guerre froide, la production de biens militaires s'étant mondialisée. Dans un contexte de contraintes budgétaires et de forte compétition sur le marché international de l'armement, les gouvernements choisissent de soutenir les exportations d'armes afin de préserver leur base industrielle et technologique de défense (BITD). En outre, les programmes de modernisation militaire de pays dits « émergents » tels que le Brésil ou l'Inde ainsi que ceux des pays du Golfe se sont traduits par un accroissement de leurs acquisitions d'armement. Le volume des transferts internationaux d'armes conventionnelles a ainsi augmenté de 14 % entre 2006-2010 et 2011-2015¹.

Néanmoins, les politiques d'exportation d'armement varient considérablement d'un État à l'autre en termes de restrictions imposées sur le type de matériel exporté et de pays destinataires². En effet, au regard du caractère dual des politiques d'exportation d'armement, qui peuvent être mises au service de la politique de défense autant que de politiques industrielles, à chaque instant un arbitrage doit se faire entre, d'une part, favoriser les intérêts économiques via les exportations et, de l'autre, les

1. FLEURANT A., PERLO-FREEMAN S., WEZEMAN P., WEZEMAN S., « Trends in International Arms Transfers, 2015 », *SIPRI Fact Sheet*, 2016, p. 1.

2. Les équipements considérés dans cet article sont ceux correspondant à la définition de « matériels de guerre et assimilés », c'est-à-dire tout produit ou composant spécifiquement conçu, développé ou modifié pour un usage militaire. Cet article ne prend pas en compte les biens à double usage, soit les biens, marchandises ou technologies qui peuvent être utilisés à des fins civiles et militaires. Il n'inclut pas non plus les transferts d'équipements de sécurité, utilisés par les forces de police.

conséquences stratégiques que la poursuite de ces intérêts risque d'entraîner. Par exemple, lorsque l'embargo sur les armes à l'encontre de la Libye a été levé en 2003, la Russie, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont cherché à y vendre leurs équipements, tandis que les États-Unis s'y sont refusés³. Les États-Unis apparaissent en effet souvent plus réticents que d'autres États à exporter leurs technologies militaires, comme l'illustrent les difficultés de la coopération américaine avec l'Inde, laquelle insiste pour obtenir d'importants transferts de technologie, ainsi que les désaccords autour de la collaboration sur l'avion de combat F-35⁴. D'autres États, tels qu'Israël, la Turquie ou la Corée du Sud, participent, eux, de plus en plus activement au marché international de l'armement⁵. La politique d'exportation de matériels de guerre diffère donc de manière significative d'un État à l'autre. Ces variations sont-elles le résultat d'arbitrages différenciés entre les intérêts stratégiques et économiques des États dans la définition de leur politique d'exportation d'armement ?

Afin de répondre à cette interrogation, l'article propose un schéma explicatif intégrant des facteurs internationaux et nationaux afin d'appréhender les différences de politiques d'exportation entre États. Pour ce faire, nous nous appuyons sur l'approche réaliste néoclassique (RNC) qui se démarque du néoréalisme (ou réalisme structurel) par son attention aux facteurs internes qui influencent l'action extérieure des États. Ce cadre théorique nous amène à établir une typologie des États exportateurs, mettant en lumière l'articulation entre facteurs externes et internes influençant l'arbitrage d'un État entre ses objectifs stratégiques et économiques dans l'exportation de biens militaires. L'hypothèse que nous cherchons à vérifier est que le poids relatif des considérations stratégiques et économiques dans l'élaboration des politiques d'exportation d'armes dépend, sur le plan international, du positionnement de l'État dans la hiérarchie mondiale des producteurs d'armement et, sur le plan national, du degré de dépendance à l'exportation de sa BITD. Pour étayer cette thèse, l'article compare les politiques américaine et française d'exportation d'armement. Il s'agit en effet de deux des principaux exportateurs mondiaux, les États-Unis étant le premier exportateur mondial entre 2006 et 2015 (31 % du marché) et la

3. SIPRI, *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 305 ; HANSEN S., MARSH N., « Normative Power and Organized Hypocrisy: European Union Member States' Arms Export to Libya », *European Security*, vol. 24, n°2, 2014, p. 264-286.

4. *Ibid.*, 2009, p. 313 ; HAGELIN B., « Into the black box? Technology sharing in major arms transfers and beyond », *Defense & Security Analysis*, vol. 28, n°2, 2012, p. 163-175.

5. SIPRI, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and Security*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 236-246.

France le quatrième sur cette période (6 %)⁶. La vérification de l'hypothèse sur les cas américain et français est entreprise à partir de l'analyse de leurs réformes du contrôle des exportations de biens militaires et de l'embargo sur la vente d'armes à la Chine. Cette comparaison permet de valider l'hypothèse quant aux déterminants des différences entre États, mis au jour par la typologie proposée, dans la hiérarchisation des objectifs stratégiques et économiques en matière d'exportations d'armes.

Alors que les ventes d'armes ont fait l'objet de nombreuses études dans le milieu académique anglo-américain, il s'agit d'un champ encore délaissé par la recherche française. En effet, si les études stratégiques se sont récemment développées en France⁷, encore peu de travaux se sont attachés à étudier les exportations d'armement⁸. Cet article espère contribuer à combler cette lacune. Sur le plan théorique, il cherche également à dépasser la dichotomie entre déterminants internes ou externes de l'action étatique⁹. En mobilisant des concepts issus des relations internationales, il propose une typologie qui conceptualise l'articulation entre déterminants internes et externes des politiques d'exportation d'armement. Enfin, alors que la littérature existante se base avant tout sur des sources secondaires, cette étude mobilise un large éventail d'entretiens à Washington D.C. et à Paris, issus d'une campagne d'entretiens plus vaste (plus de 250), ainsi que plusieurs

6. SIPRI, International arms transfers database, « TIV of arms exports for the top 50 largest exporter, 2006-2015 », http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php, consulté le 23 mars 2016.

7. Voir, entre autres, GENIEYS W. (dir.), *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Éditions, 2004 ; JOANA J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; HOFFLER C., FAURE S., « Les politiques militaires en Europe. L'héritage de Bastien Irondelle », *Politique européenne*, 2015, vol. 2, n°48 ; HOLEINDRE J.-V., RAMEL F., *La fin des guerres majeures ?*, Paris, Economica, 2010 ; IRONDELLE B., *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; JOANA J., MEIJER H., « La politique étrangère, les études stratégiques et la guerre », in LEQUESNE C., MEIJER H. (dir.), *La politique étrangère : approches disciplinaires*, Presses de l'Université de Montréal (à paraître, 2017) ; PANNIER A., « Le 'minilatéralisme' : une nouvelle forme de coopération de défense », *Politique étrangère*, n°1, 2015, ; TAILLAT S., HENROTIN J., SCHMITT O., *Guerre et stratégie. Approches, concepts* (Presses Universitaires de France, 2015) ; VENNESSON P. (dir.), *Politiques de défense : Institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000.

8. BÉRAUD-SUDREAU L., « Un changement politisé dans la politique de défense. Le cas des ventes d'armes », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°3, 2014, p. 79-103 ; BÉRAUD-SUDREAU L., FAURE S., SLADCEK M., « Réguler le commerce des armes par le Parlement et l'opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d'armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède », *Politique européenne*, vol. 2, n°48, 2015, p. 82-121 ; MEIJER H., « La sociologie de 'l'État en action' au prisme des relations internationales. Le cas de la politique américaine de contrôle des exportations de biens stratégiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n°1, 2015 ; MEIJER H., *Trading with the Enemy: the Making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

9. Sur ce point, voir HOBSON J., *The State and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 ; MEIJER H., « La sociologie de 'l'État en action' », *op. cit.*, 2015 ; PUTNAM R., « Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n°3, 1988, p. 427-460.

dizaines de câbles diplomatiques américains fuités par Wikileaks (voir l'annexe méthodologique). Cet article contribue ainsi d'un point de vue tant théorique qu'empirique à l'étude d'un domaine sous-exploré de l'action extérieure des États, à la frontière entre enjeux stratégiques et économiques, et des enchevêtrements entre dimensions internes et externes de l'action publique, œuvrant ainsi au rapprochement entre relations internationales et analyse comparée des politiques publiques¹⁰.

Nous mettons tout d'abord en évidence les apports et angles morts de la littérature existante. Deuxièmement, nous proposons un schéma explicatif des transferts internationaux d'armement à partir du réalisme néoclassique. Sur la base de ce modèle, nous développons une typologie des États exportateurs permettant d'expliquer les variations internationales dans les arbitrages entre considérations stratégiques et économiques dans l'élaboration des politiques de ventes d'armes. Enfin, nous testons cette typologie sur deux études de cas (français et américain). En conclusion, l'article suggère de futures pistes de recherches.

Pourquoi les États exportent-ils des armes ?

On relève dans la littérature deux grandes catégories de facteurs explicatifs des divergences entre politiques d'exportation d'armement, internes d'une part, externes d'autre part. Nous verrons que ces explications sont insuffisantes, lorsque abordées séparément, pour appréhender les arbitrages des décideurs entre les considérations stratégiques et économiques. C'est pourquoi nous proposons un cadre théorique articulant facteurs internes et externes afin de rendre compte des variations internationales des politiques d'exportations d'armement.

Les facteurs internes : les acteurs décisionnels et la dépendance à l'exportation de l'industrie de défense

Plusieurs auteurs ont analysé les facteurs internes dans l'élaboration des politiques de transfert d'armement en mobilisant la sociologie de la décision et l'analyse de la politique étrangère¹¹. En particulier, ils ont examiné les

10. PETITEVILLE F., SMITH A., « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, 2006.

11. Sur l'analyse des politiques publiques, la sociologie de la décision et la *Foreign Policy Analysis*, voir GENIEYS W., et MEIJER H., « La sociologie de l'action publique, les élites étatiques et la politique étrangère » dans LEQUESNE C., MEIJER H. (dir.), *La politique étrangère : approches disciplinaires*, Presses de l'Université de Montréal (à paraître, 2017) ; INGRAM H., FIEDERLEIN S., « Traversing

luttres entre acteurs au sein des processus décisionnels, ainsi que leurs perceptions et systèmes de croyances. Ces travaux ont montré, par exemple, qu'en France des « acteurs programmatiques » au sein de l'administration ont pesé sur les réformes du contrôle des ventes d'armes¹². De même, aux États-Unis, deux coalitions concurrentes d'acteurs, organisées chacune autour de systèmes de croyances partagés, ont façonné la politique américaine de transferts d'armement dans l'après-guerre froide¹³. Cet article vise à compléter ces travaux, en identifiant les contraintes structurelles internes et internationales – et leur imbrication – qui délimitent les marges de manœuvre des acteurs en compétition dans la définition des politiques de transferts d'armement.

Les travaux en économie de défense ont mis en avant un autre facteur interne expliquant les divergences dans les ventes d'armes des États : la dépendance de l'industrie de défense nationale à l'égard des exportations¹⁴. Dans les cas où l'industrie nationale de défense est peu dépendante des exportations – en raison de la taille significative de son marché intérieur, qui dépend des budgets de défense, c'est-à-dire des capacités d'achats du ministère de la défense concerné –, le gouvernement sera moins contraint à soutenir les exportations d'armes afin de générer les revenus nécessaires à la robustesse de sa base industrielle de défense¹⁵. Au contraire, si l'industrie de défense est fortement dépendante des marchés internationaux en raison de la taille modeste du marché national, soutenir l'exportation de matériel de guerre devient un impératif. Dans bon nombre de pays producteurs d'armes, « les exportations sont nécessaires pour assurer la pérennité de la BITD, car les commandes nationales sont insuffisantes pour assurer l'équilibre économique des programmes et donc des entreprises »¹⁶. En effet, la petite taille du marché intérieur engendre des coûts unitaires plus élevés, ce qui incite le gouvernement à promouvoir les exportations afin de réduire ces

Boundaries: A Public Policy Approach to the Study of Foreign Policy », *The Western Political Quarterly*, vol. 41, n°4, 1988, p. 725-745 ; LENTNER H., « Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange », *Review of Policy Research*, vol. 23, n°1, 2006, p. 168-18 ; PETITEVILLE F., SMITH A., « Analyser les politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°3, 2006, p. 357-366 ; SMITH A., « L'analyse des politiques publiques », in BALZACQ T., RAMEL F., *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 441-445.

12. BÉRAUD-SUDREAU L., « Un changement politisé dans la politique de défense : les cas des ventes d'armes », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°3, 2014, p. 79-10.

13. MEIJER H., *op. cit.*, 2016 ; MEIJER H., « Actors, Coalitions and the Making of Foreign Security Policy: US Strategic Trade with the People's Republic of China », *International Relations of the Asia Pacific*, vol. 15, n°3, 2015.

14. Voir par exemple BELLAIS R., FOUCAULT M., OUDOT J.-M., *Économie de la défense*, Paris, La Découverte, 2014.

15. BITZINGER R. (ed.), *The Modern Defense Industry. Political, Economical and Technological Issues*, Santa Barbara (CA), Praeger Security International, 2009 ; KRAUSE K., *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

16. BELLAIS R., FOUCAULT M., OUDOT J.-M., *op. cit.*, 2014, p. 34.

coûts, via des économies d'échelle et l'étalement des dépenses de R&D que permet la vente à un plus grand nombre de clients¹⁷. Ainsi, d'après les auteurs en économie de défense, la dépendance à l'exportation de l'industrie de défense nationale est un facteur explicatif clé des politiques d'exportation d'armement.

Les facteurs externes : le positionnement au sein du système international

La littérature propose également des facteurs explicatifs d'ordre international, et notamment le positionnement de l'État dans la distribution internationale des capacités militaires. Pour Bitzinger, « l'industrie d'armement mondiale est un système hiérarchique [et] la position d'un État producteur d'armement dans cette hiérarchie dépend du niveau relatif de ses capacités internes de recherche et développement et de production de défense indépendantes »¹⁸. Dans cette perspective, la politique d'exportation d'armes d'un État résulte de considérations stratégiques qui dépendent, in primis, de son positionnement dans la hiérarchie internationale de capacités militaires. Un positionnement différent dans cette hiérarchie internationale entraîne une sensibilité différente aux gains ou pertes relatifs issus des transferts d'armement.

Les États au sommet de la hiérarchie sont plus réticents à exporter des technologies militaires de pointe car ils souhaitent en éviter la diffusion afin de préserver leur « rang » et leur puissance relative dans le système international. Pour ces États à la pointe de l'innovation en matière de capacités militaires, « une avance qualitative demeure un ingrédient critique de la force militaire [et], au niveau technologique le plus avancé, les États considèrent qu'ils doivent se prémunir contre le fait que leurs rivaux réalisent une avancée technologique décisive »¹⁹. Ceci s'explique sur le plan théorique par ce que la littérature réaliste en relations internationales définit comme la sensibilité d'un État aux gains ou pertes relatifs vis-à-vis de changements dans la distribution de capacités matérielles dans le système international. Ce concept a été appliqué à l'analyse de la coopération internationale : un État peut refuser une coopération (ici, l'exportation) afin d'empêcher un autre État d'accroître ses capacités militaires relatives²⁰. Ainsi les États au

17. KRAUSE K., *op. cit.*, 1992, p. 137-142.

18. BITZINGER R., *op. cit.*, 2009, p. 169.

19. BUZAN B., HERRING E., *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 30-31.

20. MASTANDUNO M., « Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial policy », *International Security*, vol. 16, n°1, 1991, p. 73-113 ; GRIECO J., « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International Organization*, vol. 42, n°3, 1988, p. 485-507 ; SNIDAL D., « Relative Gains and the Pattern of International Cooperation », *American Political Science Review*, vol. 85, n°3, 1991, p. 701-726.

sommet de la hiérarchie préfèrent-ils conserver leur puissance relative et leur prééminence militaire et technologique en refusant d'exporter leurs technologies de pointe²¹. À l'inverse, les États plus bas dans la hiérarchie sont moins sensibles aux gains ou pertes relatifs résultant des exportations d'armement.

Plusieurs auteurs ont opérationnalisé cette notion de « rang », en classant les États selon leurs capacités de production d'armement. Les travaux de Krause et Ross ont été actualisés par Bitzinger dans l'après-guerre froide²². Leur dénominateur commun est la conceptualisation du marché international de l'armement comme structure hiérarchique qui reflète la distribution des capacités matérielles dans le système international. Ici, les différences de rang entre États expliquent les disparités dans leurs politiques d'exportation d'armes par leur sensibilité aux gains et pertes en termes de puissance relative issus de l'exportation.

La littérature propose donc différentes approches qui reposent sur une dichotomie entre déterminants internes et externes. Or, les études axées uniquement sur l'aspect systémique n'expliquent pas les variations entre pays de même rang. De plus, ne prendre en compte que des facteurs internes occulte l'influence de la sensibilité des États aux changements dans la distribution de capacités matérielles dans le système international sur leur politique d'exportation d'armement. C'est pourquoi, en s'inspirant du réalisme néoclassique, cet article propose un schéma explicatif et une typologie qui articulent déterminants internes et externes.

Théoriser les politiques d'exportation d'armement

Le réalisme néoclassique : articuler l'interne et l'externe dans l'analyse des politiques de transferts d'armement

Le courant du réalisme dit néoclassique (RNC) analyse l'articulation entre les facteurs internes et internationaux dans l'élaboration de la politique étrangère et de défense. Les auteurs réalistes néoclassiques se démarquent de l'ambition du réalisme structurel fondé par Kenneth Waltz de créer une théorie systémique des relations internationales reposant sur le postulat

21. CARUS S., « Military Technology and the Arms Trade: Changes and Their Impact », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n°535, 1994, p. 170.

22. KRAUSE K., *op. cit.*, 1992 ; ROSS A., « Full Circle: Conventional Proliferation, the International Arms Trade and Third World Arms Exports » in BAEK K.-Y. *et al.* (eds), *The Dilemma of Third World Defense Industries*, Boulder, Westview Press, 1989 ; BITZINGER R. *et al.*, « Locating China's Place in the Global Defense Economy », in CHEUNG T.M. (ed.), *Forging China's Military Might. A New Framework for Assessing Innovation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2014, p. 169-212.

d'acteurs étatiques unitaires. Ils visent au contraire à développer une théorie de la politique étrangère qui prenne en compte les déterminants internes de l'action étatique²³. Pour le RNC, la variable indépendante qui explique avant tout les différences de politique étrangère et de défense demeure la puissance relative des États, comme dans le réalisme structurel. Les préférences des décideurs dépendent avant tout de l'évaluation qu'ils font de la distribution des capacités matérielles des autres États dans le système international. Cependant, le RNC se démarque du réalisme structurel en affirmant que les facteurs internes influencent également la politique extérieure des États. Ces facteurs internes agissent comme variables intermédiaires – des « courroies de transmission » – entre les pressions internationales et l'action extérieure des États. Les facteurs internes matériels et idéationnels pris en compte incluent les perceptions des décideurs concernant la capacité relative de leur État sur la scène internationale mais également le type de régime politique, l'autonomie de cet État par rapport aux acteurs sociaux, les relations civilo-militaires, les intérêts bureaucratiques et organisationnels, l'influence des groupes d'intérêt ou les identités collectives de groupes sociaux²⁴. Le RNC a été utilisé pour expliquer de nombreux phénomènes, comme l'élaboration de stratégies de défense²⁵, les interventions militaires²⁶, ou l'externalisation aux acteurs militaires privés²⁷. Cependant, cette approche théorique n'a encore jamais été employée pour expliquer les politiques d'exportation d'armement.

Cet article vise à combler cette lacune. S'inscrivant dans le cadre du RNC, il propose d'identifier les contraintes structurelles internes et internationales qui façonnent l'action étatique en matière de transferts d'armement. Le croisement de ces facteurs internationaux et nationaux permet d'établir une typologie des États exportateurs d'armes. Il s'agit de montrer que l'arbitrage entre enjeux stratégiques et économiques, et le degré de restriction des exportations qui en résulte, dépend, à l'international, de la sensibilité aux pertes relatives découlant du rang de l'État dans la hiérarchie mondiale des producteurs d'armement et, au niveau interne, de la dépendance à l'exportation de sa BITD.

23. ROSE G., « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, n°1, 1998, p. 144-172 ; LOBELL S., RIPSAN N., TALIAFERRO J.W., « Introduction: Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy », in LOBELL S.E., RIPSAN N.M., TALIAFERRO J.W. (eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

24. LOBELL S. E., RIPSAN N. M., TALIAFERRO J.W. (eds.), *op. cit.*, 2009.

25. CHRISTENSEN T., *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

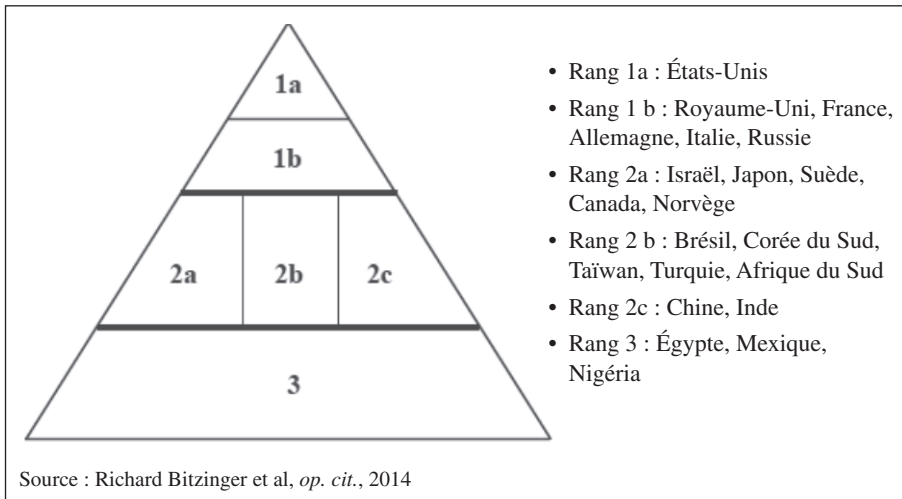
26. DUECK C., « Neoclassical Realist and the National Interest: Presidents, Domestic Politics, and Major Military Interventions », in LOBELL S.E., RIPSAN N.M., TALIAFERRO J.W., *op. cit.*, 2009.

27. CUSUMANO E., « Bridging the Gap: Mobilisation Constraints and Contractor Support to US and UK Military Operations », *Journal of Strategic Studies*, vol. 39, n°1, 2015.

La hiérarchie internationale des producteurs d'armement

Peu de travaux ont cherché à opérationnaliser la hiérarchie internationale dans le domaine de l'armement. Une étude dirigée par Richard Bitzinger est un des rares travaux récents proposant une hiérarchisation des producteurs d'armement dans l'après-guerre froide (graphique 1)²⁸. Le premier rang regroupe les États qui ont la capacité de développer et de produire toute la gamme des armements les plus avancés (dans lequel les auteurs distinguent les rangs 1a et 1b). Le rang 2a inclut les pays industrialisés possédant les capacités pour une production de défense avancée mais limitée quantitativement, à savoir une production de niche. Le rang 2b regroupe des pays nouvellement industrialisés, disposant d'une base industrielle de défense en expansion. Bitzinger et ses co-auteurs définissent également un rang 2c incluant la Chine et l'Inde. Enfin, le rang 3 inclut des États qui possèdent une production à faible intensité technologique, comme les armes légères ou l'assemblage sous licence.

Graphique 1 : La hiérarchie internationale des producteurs d'armement



La dépendance de l'industrie de défense aux exportations

Le deuxième facteur explicatif est, au plan interne, la dépendance à l'exportation des entreprises de défense, qui reflète la pression exercée par ces entreprises sur l'État pour qu'il facilite les exportations. La valeur de la dépendance a été calculée à partir de données collectées par les auteurs²⁹.

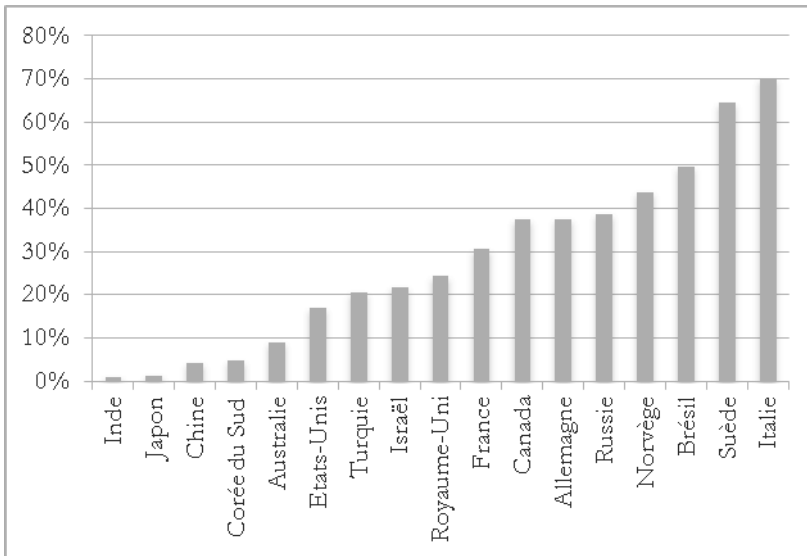
28. BITZINGER R. *et al.*, *op. cit.*, 2009.

29. Les sources sont présentées en annexe en fin d'article.

La dépendance à l'exportation est le résultat du rapport entre la valeur du revenu dérivé de l'exportation par l'industrie de défense nationale et l'ensemble des revenus de la base industrielle de défense³⁰. Les résultats sont exposés dans le graphique 2³¹.

La dépendance à l'export n'influence pas de manière automatique la décision d'un État de vendre ou non, puisque certains États dont l'industrie est fortement dépendante peuvent tout de même refuser certaines ventes ou imposer d'importantes restrictions à l'exportation. La politique d'exportation d'un État est bien le résultat de l'arbitrage réalisé entre considérations stratégiques et économiques qui dépend à son tour de la dépendance à l'exportation de la base industrielle de défense. Plus précisément, la politique d'exportation dépend de la sensibilité aux pertes ou gains relatifs résultant des exportations de biens militaires de pointe, laquelle varie en fonction du rang de cet État dans la hiérarchie internationale des capacités militaires.

Graphique 2 : Dépendance à l'exportation des principaux États producteurs d'armement (2012)



Sources : voir l'annexe méthodologique

En croisant les travaux de Bitzinger pour établir la position d'un État dans la hiérarchie des producteurs d'armement et les données collectées par les auteurs afin de mesurer la dépendance des entreprises de défense

30. La dépendance à l'exportation = valeur des exportations/(dépenses d'acquisition + valeur des exportations - valeur des importations).

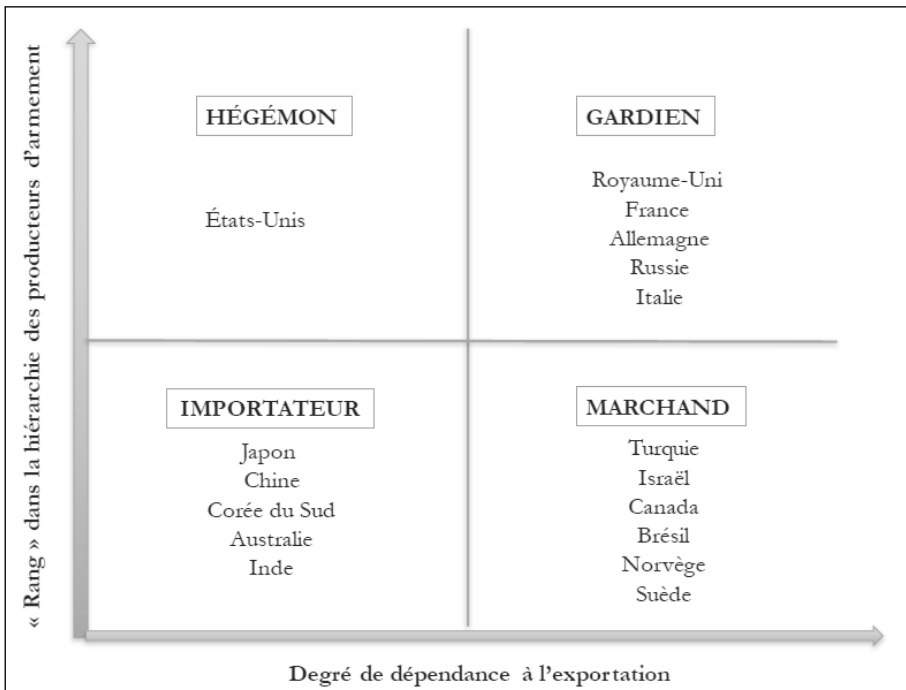
31. Étant donné que les États présents dans le troisième « rang » (Mexique, Nigéria, Égypte) ne sont pas exportateurs, ou ne le sont que de manière négligeable, ils n'ont pas été inclus dans la typologie.

aux exportations, nous proposons une typologie des États vendeurs d'armes (graphique 3).

Quatre catégories d'États exportateurs d'armement

L'articulation du rang d'un État dans la hiérarchie internationale des producteurs d'armement et de la dépendance à l'exportation de sa base industrielle de défense rend compte, d'une part, de la sensibilité de cet État aux pertes ou aux gains relatifs qu'entraîne l'exportation de biens militaires et, de l'autre, des contraintes économiques internes qu'il subit du fait de sa dépendance aux exportations. La typologie ci-dessous saisit ainsi les facteurs internationaux et nationaux qui influencent les arbitrages des gouvernements entre intérêts stratégiques et économiques. D'un côté, les États sont classés selon leur position élevée dans la hiérarchie des producteurs d'armement (fortes capacités de production et d'innovation), ce qui regroupe les rangs 1a et 1 b, ou leur position faible (capacités de niche ou faibles capacités de production et d'innovation), ce qui regroupe les rangs 2a, 2 b et 2 c. De l'autre, les États sont classés selon leur dépendance forte ou faible à l'exportation, le seuil pour une forte dépendance étant 20 % (voir l'annexe méthodologique).

Graphique 3 : Typologie des États exportateurs d'armement



L'« État hégémon », en raison de sa position à l'apex de la hiérarchie des producteurs, adopte une politique extrêmement restrictive quant à l'exportation de ses technologies de pointe, afin de préserver sa prééminence militaire. En outre, la faible dépendance à l'exportation de son industrie de défense lui permet d'imposer des contrôles stricts en raison du faible coût de ces restrictions pour son industrie. En d'autres termes, l'hégémon subordonne ses intérêts économiques aux considérations stratégiques car il le veut (maintien de sa prééminence) et le peut (faible dépendance à l'exportation). En outre, en raison de sa position prééminente dans la hiérarchie internationale des producteurs d'armement, l'État hégémon est en mesure d'exercer des pressions sur les États de rang inférieur afin d'influencer leurs politiques de transfert d'armement.

L'« État gardien » privilégie, tout comme l'hégémon, les considérations stratégiques sur les intérêts économiques : il souhaite aussi éviter les transferts de technologies sensibles³². L'État gardien est en effet en mesure de produire des biens militaires à haute valeur ajoutée dans un large éventail de secteurs mais pas, comme l'hégémon, de couvrir au plus haut niveau technologique tous les besoins de ses forces armées. Néanmoins, la dépendance de son industrie à l'exportation le contraint à avoir une politique moins restrictive et à exporter plus. Ainsi, les États gardiens, tout en étant sensibles aux gains relatifs et donc étant vigilants quant aux transferts des biens militaires, ont une plus faible marge de manœuvre économique que l'hégémon, et donc une plus forte propension que celui-ci à transférer des technologies sensibles.

En raison de son rang inférieur, l'« État marchand » est moins sensible aux pertes ou gains relatifs résultant des transferts de matériel de guerre et donc aux considérations stratégiques, tout en étant contraint par sa dépendance à l'exportation à une politique fortement axée sur les exportations afin de maintenir la viabilité économique de sa base industrielle de défense. Les États marchands sont d'autant moins soucieux vis-à-vis des conséquences stratégiques des transferts de technologie que, hormis pour les producteurs spécialisés dans des produits de niche, ils ne sont pas en mesure d'offrir des technologies de pointe. Par conséquent, l'État marchand place les impératifs économiques avant les considérations stratégiques afin de préserver son industrie de défense.

Enfin, la faible dépendance à l'exportation et pour certains États la faible capacité de production et d'innovation de leur base industrielle de défense

32. La notion de « gardien » indique que, contrairement aux États marchands, les États gardiens cherchent, malgré la forte dépendance à l'exportation de leur base industrielle de défense, à protéger (« garder ») leurs avancées technologiques, sans être en mesure de le faire comme l'État hégémon, du fait des contraintes économiques internes (la forte dépendance à l'exportation).

reflètent avant tout pour les « États importateurs » une forte dépendance aux importations. Ces États exportent peu relativement à leurs dépenses nationales et à leurs acquisitions de matériel de guerre à l'étranger. Pour ces États, les impacts des pertes et gains relatifs, et donc les considérations stratégiques, dérivant des exportations sont par conséquent faibles. L'enjeu crucial pour l'État importateur, dans le court ou moyen terme, est essentiellement de garantir son approvisionnement, via les importations, des principaux systèmes d'armes nécessaires à sa défense et, à plus long terme, de capitaliser sur ces importations afin d'accroître ses capacités autonomes.

En articulant déterminants internationaux et nationaux, cette typologie met au jour, sur le plan interne, la marge de manœuvre économique d'un État dans ses choix en matière d'exportation d'armement et, sur le plan international, sa sensibilité aux gains ou pertes relatifs en termes de puissance relative issus des transferts de biens militaires. Elle apporte ainsi une explication concernant les arbitrages entre intérêts stratégiques et économiques opérés par les gouvernements et, de ce fait, explique le degré de restriction de leurs politiques d'exportation d'armement.

L'hégémon et le gardien : comparer les politiques américaine et française d'exportation d'armement

Afin d'évaluer ces hypothèses, nous proposons une comparaison des politiques d'exportation d'armement américaine et française. Le schéma explicatif proposé indique que les considérations stratégiques ont plus de poids aux États-Unis, tandis qu'en France, si les considérations stratégiques restent importantes, la forte dépendance à l'exportation des entreprises contraint la marge de manœuvre des décideurs. Ceci se traduit par une approche moins restrictive que celle de l'hégémon. Ces hypothèses sont testées à partir de la réforme des procédures de contrôle des transferts de biens militaires et de l'embargo sur les ventes d'armes vers la Chine. Nous nous concentrons ici sur ces deux États car les États-Unis sont à la fois le principal producteur et exportateur d'armement mondial et l'unique représentant de la catégorie « hégémon », la France représentant pour sa part, sur le plan méthodologique, une étude de cas « pilote », selon les termes de Robert Yin, pour la catégorie des États « gardiens »³³. Notre typologie ouvre par ailleurs le champ pour tester nos hypothèses sur un panel de cas plus large.

33. YIN R.K., *Case Study Research, Designs and Methods* (4th ed.), Thousand Oaks, Sage, 2009. Voir notamment les pages p. 92-93 consacrées aux cas d'études « pilotes ».

Réformer le contrôle des exportations d'armement

Les États-Unis et la France ont mené chacun une réforme du contrôle des exportations d'armement au tournant des années 2010. Ces modifications dans les politiques d'exportation d'armement et le degré de restriction des contrôles administratifs valident les hypothèses avancées dans la section précédente. L'État « hégémon » a mené une réforme appuyée principalement sur des considérations stratégiques, visant à mieux contrôler le transfert de ses technologies de pointe, tandis que l'État « gardien » a mené une réforme reposant sur des considérations économiques, davantage axée sur la facilitation de l'accès de ses entreprises au marché mondial de l'armement.

La réforme du contrôle des exportations d'armement aux États-Unis

Depuis 2009, l'administration Obama a entrepris une réforme majeure du contrôle des exportations de matériel de guerre et de biens à double usage. Le système de contrôle des exportations aux États-Unis est « bicéphale », partagé entre le contrôle des exportations de matériel de guerre et celui des biens à double usage sous la responsabilité de deux administrations distinctes. Le département d'État est responsable du contrôle des exportations de matériel de guerre, alors que le département du Commerce est responsable du contrôle des exportations de biens à double usage.

L'administration Obama a proposé un nouveau système de contrôle des exportations qui repose notamment sur (a) l'établissement d'un bureau unique de contrôle des exportations qui serait en charge tant des exportations de matériel de guerre que des biens à double usage ; et (b) la fusion des deux listes de contrôle en une seule. Cependant, aucun pas n'a jusqu'ici été fait dans la direction de la création d'un bureau et d'une liste unifiés – la réforme Obama étant à ce jour en cours de mise en œuvre. Les solutions proposées concernent essentiellement la simplification du contrôle des exportations de matériel de guerre. L'administration a notamment proposé le passage de biens et de composants de la liste de contrôle du matériel de guerre (sous l'autorité du département d'État) à la liste des biens à double usage du département du Commerce. Dans le cadre de cette transition, un groupe intermédiaire de contrôle a été créé pour la réglementation des biens à double usage, la Série 600, qui regroupe tous les biens et composants qui ont été déplacés de la liste des biens militaires vers celle des biens à double usage³⁴. Une spécificité de la Série 600 est le fait que les biens qui y ont été reclassés continuent à être sujets à une « présomption de refus » pour des

34. WOLF K., « Advancing Export Control Reform: The Agenda Ahead », déclaration devant la Commission des affaires étrangères, Chambre des Représentants, 24 avril 2013.

pays soumis à des embargos, comme la République populaire de Chine, l'Iran ou la Corée du Nord. Dans le cadre de cette réforme, l'administration Obama a en outre créé une exemption de licence, le Strategic Trade Authorization License Exception (STA), qui permet l'exportation, la réexportation et le transfert de biens pour des exportations vers 36 pays à faible risque, y compris les membres de l'OTAN et les membres des quatre régimes multilatéraux de non-prolifération³⁵.

Les considérations stratégiques et économiques sur lesquelles repose cette réforme peuvent être synthétisées de la façon suivante. Tout d'abord, les autorités américaines entendent garantir le maintien de leur prééminence militaire et technologique. Pour ce faire, le gouvernement vise à ériger des « higher fences around a smaller garden », à savoir des barrières plus élevées autour d'un éventail plus restreint de biens et de technologies militaires considérés comme étant à la base de la prééminence des États-Unis³⁶. Le gouvernement américain souhaite simplifier le processus bureaucratique du contrôle des exportations (création d'une liste unique et fusion des bureaux en charge du contrôle) afin de concentrer et de focaliser les ressources humaines et financières du gouvernement sur le contrôle des « joyaux de la couronne ». Comme l'explique James Hursch, directeur de la Defense Technology Security Administration – l'agence du Pentagone responsable du contrôle des exportations –, l'objectif de cette réforme est avant tout de recentrer les contrôles à l'exportation « sur ces biens et technologies qui donnent à nos combattants un avantage militaire. [...] Nos nouveaux contrôles vont nous aider à mieux protéger et amortir plus longtemps ces technologies 'joyaux de la couronne' qui donnent à nos militaires l'avantage décisif »³⁷. Par le biais de la Série 600, le gouvernement américain souhaite par ailleurs s'assurer que ces modifications n'affectent pas les exportations vers des pays sous embargo, en continuant ainsi à verrouiller les exportations de biens militaires vers la République populaire de Chine, son principal compétiteur militaire potentiel, afin d'en retarder la modernisation militaire.

Deuxièmement, dans un contexte de contraintes budgétaires, cette réforme a pour but de soutenir l'industrie de défense américaine. En assouplissant les contrôles aux exportations, le gouvernement américain espère inciter le secteur privé à réinvestir les profits des exportations dans la recherche et le développement de technologies de nouvelle génération. Ceci, à son tour, renforcerait la capacité du Pentagone à avoir accès aux

35. Les quatre régimes sont les suivants : Wassenaar Arrangement, Missile Technology Control Regime, Australia Group, Nuclear Suppliers Group.

36. Entretiens avec des hauts fonctionnaires des départements d'État et de la Défense ainsi qu'avec des lobbyistes de l'industrie de défense américaine, mars-décembre 2010, juillet 2011 et novembre 2013.

37. HURSCH J., déclaration devant la Commission des affaires étrangères, Chambre des Représentants, 24 avril 2013.

technologies de pointe et à assurer l'avantage qualitatif de l'outil militaire des États-Unis vis-à-vis de celui de leurs compétiteurs potentiels³⁸.

La réforme du contrôle des exportations d'armement est avant tout perçue par le gouvernement américain comme un instrument visant à protéger ses intérêts stratégiques et à préserver la prééminence militaire et technologique des États-Unis. Elle valide donc l'hypothèse selon laquelle les États-Unis sont un État exportateur « hégémon ». Premièrement, la faible dépendance à l'exportation de la base industrielle de défense américaine lui permet de maintenir un système de contrôle des exportations extrêmement contraignant. Deuxièmement, en raison de leur position au sommet de la hiérarchie mondiale des producteurs d'armement, les États-Unis sont hautement sensibles aux gains et pertes relatifs qui dérivent de l'exportation d'armement et ont donc, d'une part, verrouillé les exportations vers de potentiels rivaux comme la Chine, l'Iran ou la Corée du Nord et, de l'autre, consolidé leur influence dans les relations de défense avec leurs alliés transatlantiques. La réforme Obama relève donc davantage de considérations stratégiques qu'économiques.

La réforme du contrôle des exportations d'armement en France

Le 22 juin 2011, la loi n° 2011-702³⁹ transpose la directive européenne 2009/43/CE sur les transferts intra-communautaires de produits de défense (« directive TIC »)⁴⁰. Cette loi vise à simplifier les procédures de contrôle de matériels de guerre en France. Précédemment, une entreprise de défense devait obtenir deux autorisations pour exporter ses produits. L'administration devait délivrer à une entreprise un agrément préalable (AP), qui permettait d'abord de répondre à un appel d'offres, de négocier et de signer un contrat⁴¹. Puis, une fois le contrat signé, l'entreprise devait revenir vers l'administration afin de demander une autorisation d'exportation de matériel de guerre (AEMG). L'AEMG autorisait alors les matériels à quitter le territoire français. Or, la loi du 22 juin crée, à la suite de la directive TIC, trois nouvelles licences : générales, globales et individuelles. Ces licences remplacent les AP et les AEMG et autorisent donc l'entreprise à, en une seule fois, négocier, signer un contrat et exporter physiquement ses produits.

La disparition de l'AP et de l'AEMG entraîne un renversement du système de contrôle français. Alors que le contrôle s'effectuait en amont des ventes,

38. *Ibid.*

39. JOURNAL OFFICIEL « Lois et Décrets », JORF n°0144, Loi du 22 juin 2011 n°2011-702.

40. JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPÉENNE, L146/1, Directive 2009/43/CE.

41. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, Rapport au Parlement. Les exportations d'armement de la France en 2007, Paris, 2008, p. 41.

la réforme s'appuie désormais sur un contrôle en aval. Via les nouvelles licences, l'administration autorise *a priori* l'entreprise à négocier un contrat et le signer, ainsi qu'à exporter les biens⁴². Mais l'administration ne contrôle désormais qu'*a posteriori*, c'est-à-dire une fois les biens sortis du territoire national, si ceux-ci correspondent bien au contenu de la licence. De plus, la licence générale est un type nouveau d'autorisation pour le système français, selon lequel l'entreprise déclare à l'administration son intention d'utiliser la licence générale en s'enregistrant avant la transaction envisagée. Sur ces licences sans limites de volume ni de temps, l'administration n'effectue que des contrôles *a posteriori*. En conséquence, les entreprises garantissent elles-mêmes l'adéquation entre ce qui est exporté et ce qui est autorisé par les licences ; la réforme crée donc une forme d'autorégulation de l'industrie.

Outre la directive TIC, cette réforme prend racine dans un plan de soutien aux exportations lancé par le gouvernement français en décembre 2007⁴³, plan qui contenait un volet consacré à la simplification du contrôle des exportations d'armement⁴⁴. Les facteurs qui ont inspiré la réforme de 2011 sont avant tout économiques, puisqu'il s'agissait d'accélérer les procédures afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et faciliter la conclusion de contrats. Un fonctionnaire du ministère de la Défense explique « qu'il fallait un système de contrôle plus adapté à la compétition internationale, être plus réactifs sur les demandes d'exportations »⁴⁵. De même, un représentant de la Direction générale de l'Armement déclare qu'« à l'origine la réforme est pensée pour l'industrie »⁴⁶. Un fonctionnaire du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale explique que la réforme tend vers « un système qui repose plus sur le contrôle *a posteriori*, avec plus de souplesse, de rapidité. Il faut répondre aux demandes de compétitivité »⁴⁷. Les débats parlementaires menant au vote de la réforme reflètent cette priorité accordée aux enjeux économiques ; le ministre de la Défense Gérard Longuet y parle d'un texte « au service des industries de défense »⁴⁸.

Toutefois, une évolution antérieure à la loi du 22 juin 2011 indique que les enjeux stratégiques ne sont pas entièrement absents. En 2009, la France adopte la liste commune de l'Union européenne (UE) comme liste

42. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ARMEMENT, Réunion d'information sur le contrôle des exportations au profit des PME, École Militaire, 6 juillet 2012 ; MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, Rapport au Parlement 2014 sur les exportations d'armement de la France, 2014.

43. Entretien, industriel, mars 2013.

44. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, « Premier bilan de la stratégie de relance des exportations du ministère de la Défense », Dossier de presse, 5 juin 2008.

45. Entretien, ministère de la Défense, mars 2013.

46. Entretien, ministère de la Défense, avril 2013.

47. Entretien, SGDSN, juillet 2013.

48. SÉNAT, Journal Officiel de la République française, Session ordinaire de 2010-2011, Compte-rendu intégral, 1er mars 2011, p. 1651.

des matériels soumis au contrôle des exportations⁴⁹. La France y ajoute cependant deux catégories d'équipements : les satellites et les fusées et lanceurs spatiaux⁵⁰. L'ajout de ces équipements signale une attention spécifique aux « joyaux de la couronne », à savoir des technologies de pointe qu'un État maîtrise et ne veut pas diffuser par crainte de pertes relatives. Un industriel en livre cette interprétation : « On n'a pas voulu que les satellites et le spatial soient soumis à la TIC car on ne veut pas partager notre technologie avec les autres Européens ! C'est un domaine où on est en pointe, du coup on ne veut pas que les autres puissent en faire de la même manière »⁵¹. Mais si l'attention portée à ces matériels témoigne de considérations stratégiques, ces biens n'en sont pas moins concernés par la simplification des procédures. D'ailleurs, la dimension stratégique de la réforme a été explicitement minimisée par des responsables du contrôle des exportations, notamment en se distanciant de la réforme américaine. D'après un industriel, « à l'origine de la réforme de la TIC, ce n'est pas la même idée qu'aux États-Unis de se recentrer sur des joyaux de la couronne »⁵². Selon un fonctionnaire du Quai d'Orsay, l'objectif « de la réforme, c'est simplifier, fluidifier, responsabiliser les entreprises. [...] Ce n'est pas comme aux États-Unis pour s'assurer de mieux contrôler les cas les plus sensibles »⁵³.

La réforme du contrôle des exportations en France valide l'hypothèse pour les États « gardiens ». Malgré l'existence de considérations stratégiques, et notamment d'une sensibilité aux pertes relatives issues de l'exportation de technologies de pointe, la dépendance de la base industrielle de défense à l'exportation entraîne le soutien aux entreprises via l'allègement des contrôles. Ceux-ci ont été amendés pour faciliter les exportations, tout en tentant de protéger certaines technologies de pointe, mais les considérations économiques pèsent plus lourd que pour l'État « hégémon ».

L'embargo sur la vente d'armes à la Chine

Tout comme dans le cas de la réforme du système de contrôle des exportations, les positions française et américaine sur la levée de l'embargo sur la vente d'armes à la Chine se caractérisent par une évaluation profondément

49. Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation.

50. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, Rapport au Parlement. Les exportations d'armement de la France en 2010, 2011, p. 50.

51. Entretien, industriel (2), mars 2013.

52. Entretien, industriel, juillet 2013.

53. Entretien, ministère des Affaires étrangères, juin 2013.

différente des implications stratégiques de cette levée ainsi que des intérêts économiques en jeu. Les tensions transatlantiques sur la question de la vente d'armes à la Chine confirment l'hypothèse quant à une divergence dans la façon dont un État hégémon et un État gardien arbitrent entre intérêts stratégiques et économiques dans leurs politiques d'exportation d'armement.

L'opposition américaine à l'exportation d'armement vers la Chine

Afin de condamner la répression sur la place Tiananmen, l'administration de George H. Bush impose, en juin 1989, la suspension des ventes d'armes à la République populaire de Chine (RPC). Le Congrès adopte ensuite un amendement qui inscrit dans la loi américaine l'embargo des États-Unis sur la vente d'armes à la Chine. Les États-Unis maintiennent donc depuis 1989 un embargo extrêmement strict et juridiquement contraignant sur l'exportation de matériels de guerre à la Chine.

Cet embargo empêche toute vente significative de matériel militaire américain à la RPC depuis 1989. En 2009 et 2011, par exemple, il n'y a aucune exportation de biens militaires américains à la Chine. En 2010, les autorités américaines autorisent une licence d'une valeur de 17 700 \$ pour certains articles de défense vers la Chine (Catégorie XIV-agents toxicologiques) ; les États-Unis autorisent également une licence pour une valeur de 300 000 \$ pour des services de défense.⁵⁴ Ces sommes sont dérisoires par rapport à celles des exportations françaises de matériel de guerre vers la Chine, comme nous le montrons ci-après.

Quand le gouvernement français prône la levée de l'embargo européen dans les années 2000, le gouvernement américain s'oppose farouchement à cette initiative. Ce dernier élabore une stratégie visant à « maintenir la pression sur les gouvernements européens » et à coordonner ces pressions avec ses alliés en Asie-Pacifique⁵⁵. Sur la base d'une évaluation différente de la menace liée à la modernisation militaire chinoise – qui reflète une plus forte sensibilité aux pertes relatives – et compte tenu de leur moindre dépendance à l'égard des exportations d'armement, les États-Unis s'opposent avec force à la levée de l'embargo sur la vente d'armes à la Chine. La position du gouvernement américain repose sur les considérations suivantes.

Tout d'abord, l'analyse de la modernisation militaire chinoise et de la question de l'embargo sur la Chine est forgée par une évaluation de la menace

54. VAN HEZEWIJK B., « Licensed Exports to China: A Not So Level Playing Field », art. cité.

55. AMBASSADE AMÉRICAINE EN BELGIQUE, « China Arms Embargo: April 2 PSC Debate and Next Steps for US », secret, 7 avril, *Wikileaks* Cablegate, 2004.

profondément différente de celle du gouvernement français. Le secrétaire d'État adjoint pour les affaires politico-militaires (2000-2005) souligne ainsi la divergence dans la sensibilité aux gains relatifs ainsi que l'existence de différences dans les considérations stratégiques des gouvernements américain et français : « Le gouvernement américain a adopté une vision différente de celle du gouvernement français qui penchait fortement pour la levée de l'embargo. [...] La perception était que le gouvernement français avait des bénéfices commerciaux très significatifs qu'il cherchait à obtenir de la Chine s'il parvenait à apporter la levée de l'embargo sur les armes [...] Les États-Unis n'étaient pas contre des liens commerciaux entre l'UE et la Chine mais estimaient que permettre à la Chine d'avoir accès à la technologie militaire était risqué [...] Nous savions que la Chine cherchait à acquérir des systèmes de transmission longue portée pour qu'ils puissent commander des forces loin de leurs côtes, des missiles anti-navires, une flotte de haute mer, et il y avait de nombreux nouveaux domaines d'inquiétude, tels que les nouvelles générations d'avions de combat. [En conséquence], du point de vue américain il y avait un souci profond et constant de ne pas augmenter les capacités de destruction de l'armée chinoise dans tout scénario où leurs forces pourraient être alignées contre nous ; [...] [Au contraire,] les armées européennes n'avaient pas une perception de la menace particulièrement forte vis-à-vis de l'armée chinoise »⁵⁶.

Ainsi, les considérations stratégiques en termes de pertes relatives vis-à-vis de la modernisation militaire chinoise, dues aux possibles conséquences de la levée de l'embargo, sont-elles centrales. En tant que représentants de la première puissance militaire, les décideurs américains estiment que leurs intérêts stratégiques, ainsi que ceux de leurs partenaires en Asie-Pacifique, sont potentiellement menacés par la modernisation militaire chinoise.

Deuxièmement, en raison de l'analyse divergente des motivations économiques sous-tendant la volonté française de lever l'embargo, le gouvernement américain se méfie de l'affirmation selon laquelle la levée de l'embargo n'entraînerait pas d'augmentation des exportations vers la Chine. Comme le souligne un fonctionnaire du département d'État, « la communauté américaine du contrôle des exportations ne considérait pas que [le Code de conduite de l'UE] avait un niveau de fiabilité qui empêcherait des transferts d'armes sensibles, au contraire il s'agissait plutôt d'une politique déclaratoire où les Européens disaient à un autre gouvernement ce qu'il avait déjà exporté, et le Code de conduite de l'UE ne donnait pas l'impression aux régulateurs américains d'avoir une quelconque capacité de prévention crédible »⁵⁷. Le gouvernement américain considère donc le

56. Entretien, mars 2012.

57. Entretien, mars 2012.

Code de conduite renforcé comme un faible substitut à un embargo déjà peu contraignant. C'est pourquoi les décideurs américains exercent des pressions considérables et menacent de représailles leurs homologues transatlantiques afin de les dissuader de lever l'embargo. En particulier, le gouvernement américain souligne le fait que la levée de l'embargo européen aurait des répercussions négatives sur la coopération transatlantique en matière d'industrie de défense. Des représentants du gouvernement américain, en effet, exercent des pressions sur leurs homologues européens lors de réunions à huis clos en affirmant que « si l'embargo était levé, le Congrès américain imposerait probablement des restrictions sur les transferts de technologie vers l'Europe, rendant les coopérations futures sur d'autres projets, tels que le [F-35] Joint Strike Fighter, très difficiles »⁵⁸. Les mesures de rétorsion comprennent également l'arrêt de toute importation en provenance des États membres de l'UE de biens et composants militaires destinés à être intégrés dans des systèmes militaires américains⁵⁹.

Les États-Unis cherchent donc continuellement à verrouiller les exportations d'armement vers la Chine. Premièrement, ce choix est facilité par la moindre dépendance des entreprises américaines à l'exportation d'armes par rapport à la France. En d'autres termes, le gouvernement américain sacrifie délibérément toute perspective de bénéfices économiques dans le marché chinois de l'armement car il est en mesure de le faire, étant donnée la faible dépendance à l'exportation de sa base industrielle de défense. Deuxièmement, en raison de la position des États-Unis dans la hiérarchie internationale des producteurs d'armement, la sensibilité des décideurs américains aux pertes relatives est plus forte que celle de l'« État gardien ». Ils craignent les implications stratégiques qu'entraînerait le transfert de matériel de guerre pour la modernisation militaire du principal compétiteur pair des États-Unis, la Chine. Un haut fonctionnaire américain en charge du contrôle des exportations de matériel de guerre met en évidence la relation entre la position d'un État dans la hiérarchie des producteurs d'armement, étroitement liée à sa capacité d'innovation, et sa sensibilité aux pertes relatives dérivant de l'exportation de technologies militaires de pointe ; à propos de l'opposition du gouvernement américain à la levée de l'embargo sur la vente d'armes à la Chine, il souligne que : « Une manière de comprendre le point de vue américain est de s'intéresser au volume des dépenses de R&D de défense aux États-Unis et aussi au [budget] de défense. Il est plus important que ceux de tous les autres États additionnés. [...] Si nous

58. AMBASSADE AMÉRICAINE EN ITALIE, « Approach To Italian Government On China Arms Embargo: Daylight Between MFA And Prime Ministry Positions », confidentiel, 13 octobre, *Wikileaks* Cablegate, 2004.

59. ARCHICK K. *et al.*, « European Unions Arms Embargo on China: Implications and Options for US Policy », *CRS Report for Congress*, May 27, 2005, p. 35.

avons dix fois plus de dépenses que les Européens, nous pouvons avoir un niveau d'inquiétude cinq fois plus intense sur le besoin de protéger notre base industrielle. Il y a des technologies européennes que je suis certain que les gouvernements européens garderaient jalousement, [mais] dans le cas du gouvernement américain c'est un souci beaucoup plus répandu. [...] Il est évident que les États-Unis sont beaucoup plus soucieux »⁶⁰.

La position du gouvernement américain sur les exportations d'armes à la Chine confirme l'hypothèse selon laquelle un État hégémon, compte tenu de sa position prééminente dans la hiérarchie mondiale des producteurs d'armement et de sa faible dépendance à l'export, subordonne les intérêts économiques aux considérations stratégiques et impose des contrôles plus stricts sur les transferts d'armement qu'un État gardien.

Pour la France, l'irrésistible tentation d'exporter des armes à la Chine

L'embargo européen sur les armes vers la Chine, adopté en juin 1989, est une déclaration politique par laquelle les États de la Communauté européenne condamnent la répression sur la place Tiananmen et mettent en place un « embargo sur le commerce des armes avec la Chine »⁶¹. Plus que d'un embargo homogène et juridiquement contraignant, il s'agit d'un ensemble hétérogène d'embargos nationaux, qui ne peut être levé qu'à condition qu'émerge un consensus européen. La France interprète l'embargo sur la Chine comme ne couvrant que l'équipement militaire « létal », ce qui lui permet d'exporter des plates-formes et de l'électronique navales et aériennes, de l'optoélectronique, des émetteurs et des radars, entre autres⁶².

Parmi les membres de l'UE, la France est de loin le principal fournisseur en termes de valeur et de types d'équipement de défense exportés vers la Chine. Elle a autorisé 89 % de la valeur totale des licences d'exportation d'armement de l'UE à la Chine en 2008, 95 % en 2009 et plus de 90 % en 2010⁶³. Entre 2003 et 2012, les transferts français vers la Chine incluent du matériel d'imagerie ou de contre-mesures (42 %), des équipements d'aéronefs (37 %) et des équipements électroniques (6 %) ⁶⁴. Il n'est donc pas surprenant que la France soit, depuis 1989, l'État membre de l'UE le plus favorable à la levée de l'embargo sur la vente d'armes vers la

60. Entretien, mars 2012.

61. Déclaration du Conseil européen, Madrid, 27 juin 1989.

62. BRÄUNER O., BROMLEY M., DÛCHÂTEL M., « Western Arms Exports to China », *SIPRI Policy Paper n°43*, 2015, p. 23.

63. VAN HEZEWIJK B., « Licensed Exports to China: A Not So Level Playing Field », *World Export Controls Review*, nov. 2012.

64. BRÄUNER O., BROMLEY M., DÛCHÂTEL M., « Western Arms Exports to China », *SIPRI Policy Paper n°43*, 2015, p. 23.

Chine. Au début des années 2000, et en particulier entre 2003 et 2005, un effort important (bien qu'infructueux) pour lever cet embargo – la France jouant un rôle central – suscite de houleuses controverses transatlantiques. Le gouvernement français cherche à obtenir la levée de l'embargo et à le remplacer par un Code de conduite européen sur l'exportation d'armement révisé et renforcé.

Cette position vis-à-vis de la vente d'armement à la Chine – et de la levée de l'embargo européen sur les armes – s'appuie sur deux ensembles de considérations. Premièrement, d'un point de vue stratégique, pour le gouvernement français, la levée de l'embargo ne se traduira pas par une augmentation sensible des exportations d'armement vers la Chine et, par conséquent, n'aura aucune incidence sur la modernisation militaire chinoise ni sur la stabilité en Asie de l'Est. Comme l'indiquent plusieurs fonctionnaires du Quai d'Orsay et du ministère de la Défense, le gouvernement considère alors que, même si l'embargo est levé, le Code européen et les systèmes nationaux de contrôle empêcheront l'augmentation des exportations vers la Chine⁶⁵. Selon un fonctionnaire du ministère de la Défense, « la levée de l'embargo ne changerait absolument rien en termes d'exportations vers la Chine »⁶⁶.

Deuxièmement, les intérêts économiques ne sont guère absents. Bien que les responsables français n'aient jamais mentionné publiquement les enjeux économiques, ceux-ci sont un facteur important dans la volonté française de lever l'embargo⁶⁷. Les pressions des principales entreprises de défense visant à lever l'embargo ne cessent de croître dans les années 2000 en raison de la compétition auxquelles celles-ci font face sur le marché international de l'armement⁶⁸. Si l'embargo est levé, la Chine deviendra un client essentiel pour les grandes entreprises de défense comme Thales ou EADS (aujourd'hui Airbus) – entre autres⁶⁹. D'après un rapport du *Congressional Research Service*, « étant donné que les entreprises de défense européennes sont plus dépendantes aux exportations d'armement que leurs homologues américaines [...] certains dirigeants européens sont impatients de gagner un accès plus important au marché de défense chinois en croissance »⁷⁰. En 2005, Thales-France, par exemple, a réalisé

65. Entretiens avec des fonctionnaires du ministère de la Défense (juillet et décembre 2013) et du Quai d'Orsay (septembre 2013).

66. Entretien, 29 juillet, 2013.

67. STUMBAUM M.-B., *The European Union and China: Decision-making in EU foreign and security policy towards the People's Republic of China*, Baden-Baden, Nomos, 2009.

68. KOGAN E., « The European Union Defence Industry and the Appeal of the Chinese Market », *Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie*, 2005.

69. *Op. cit.*, p. 28.

70. ARCHICK K. *et al.*, *op. cit.*, 2005, p. 19.

entre 70 % et 75 % de son chiffre d'affaires en dehors de la France⁷¹. En outre, le groupe EADS (Airbus) dépend fortement des exportations avec sa filiale, Eurocopter, exportant plus des deux tiers de sa production⁷². Comme l'explique un fonctionnaire du ministère de la Défense, le gouvernement français fait donc face aux pressions, d'une part, des États-Unis afin de ne pas lever l'embargo et, d'autre part, des entreprises de défense afin de faciliter et d'accroître les exportations d'armement ; en d'autres termes, le gouvernement est pris « entre le marteau et l'enclume »⁷³.

En 2005, à la suite de l'adoption par Pékin, en mars, de la loi anti-sécession autorisant l'utilisation de la force contre Taïwan si Taipei déclarait l'indépendance, l'initiative visant à lever l'embargo a perdu de son élan et ce dossier a été mis en veilleuse. Malgré l'échec de la levée de l'embargo sous l'effet conjugué des pressions américaines et de l'adoption de la loi anti-sécession, cette étude de cas confirme l'hypothèse selon laquelle la France est un État gardien en matière d'exportation d'armement.

En effet, dans l'arbitrage entre intérêts stratégiques et économiques dans les ventes d'armes vers la Chine, le gouvernement français a cherché à maintenir un système de contrôle des exportations (le Code de conduite européen et les contrôles nationaux à l'exportation) conformément à son désir de ne pas exporter ses équipements militaires les plus avancés à la Chine. Cependant, non seulement sur le plan stratégique le gouvernement français a manifesté une sensibilité aux gains relatifs inférieure à celle des décideurs américains, mais la dépendance aux exportations de l'industrie de défense française a conduit le gouvernement à défendre activement la levée de l'embargo. En outre, en raison de son interprétation de ce que recouvre l'embargo européen, la France reste le plus grand fournisseur transatlantique de matériel de guerre à la Chine. Et, ce, parce que, en raison de sa dépendance à l'exportation, la France est contrainte économiquement à soutenir les exportations d'armement plus que les États-Unis. Par ailleurs, en raison de sa position dans la hiérarchie internationale des producteurs d'armement, elle manifeste une moindre sensibilité aux gains relatifs et aux considérations stratégiques.

Conclusion

Cet article a cherché à expliquer les variations dans les politiques d'exportation d'armement des États en s'inspirant de l'approche réaliste néoclassique en

71. KOGAN E., *op. cit.*, 2005, p. 28.

72. *Ibid.*

73. Entretien, septembre 2013.

théorie des relations internationales. Dans cette perspective, nous avons montré que les divergences entre États s'expliquent par l'interaction entre des facteurs externes (le positionnement dans la hiérarchie internationale des producteurs d'armement et le degré de sensibilité aux pertes de puissance relative qui en découle) et internes (le degré de dépendance à l'exportation de la base industrielle de défense). Plus un État se situe haut dans la hiérarchie internationale des producteurs d'armement, plus il sera sensible aux gains relatifs qu'un État client pourra réaliser en termes de puissance relative, et donc plus il sera restrictif dans sa politique de ventes d'armes. À l'inverse, un État se situant dans une position plus basse dans la hiérarchie des producteurs d'armement sera moins sensible aux gains relatifs, et sera donc plus permissif dans sa politique d'exportation. Sur le plan interne, plus l'industrie de défense d'un État est dépendante des exportations, moins sa politique d'exportation est restrictive, et inversement. Ces deux facteurs ont permis d'établir une typologie qui dégage quatre types d'États exportateurs (hégémon, gardien, marchand et importateur) et explique les arbitrages différenciés entre considérations stratégiques et économiques dans les politiques d'exportation d'armes.

Les hypothèses dérivées de la typologie ont ensuite été testées sur deux catégories (hégémon et gardien) à partir des cas américain et français, et en particulier leurs réformes du contrôle des exportations de matériel de guerre et l'embargo vers la Chine. Ces cas d'études ont confirmé les hypothèses émises. L'« État hégémon » (États-Unis) est peu contraint par les enjeux économiques et donc en mesure d'accorder la priorité aux considérations stratégiques, renforcées par sa forte sensibilité aux pertes relatives issues des exportations d'armement. En revanche, l'« État gardien » (France), tout en ayant une sensibilité aux pertes relatives, ne peut pas de la même manière donner la priorité aux considérations stratégiques en raison de la forte dépendance à l'exportation de son industrie de défense.

Ces résultats ouvrent de nouvelles pistes de recherche, nos hypothèses pouvant en effet être testées sur d'autres études de cas. D'ores et déjà des éléments de preuve semblent vérifier notre schéma explicatif. Le Brésil, État marchand, connaît des succès dans les marchés encore délaissés par les États hégémon et gardiens, dont l'Angola, le Sénégal et la Mauritanie⁷⁴. La Suède, également État marchand, bien que limitant certaines ventes vers les États du golfe Arabo-Persique, réalise en revanche d'importants transferts de technologie lorsqu'elle exporte des biens militaires, comme l'a montré

74. « Embraer Defense and Security Delivers the First Three A-29 Super Tucano to the National Air Force of Angola », 31 janvier 2013, disponible sur <http://www.embraer.com> ; « Mauritanian Air Force A-29B Super Tucano Details », *Air Forces Monthly*, août 2013 ; « Senegal orders Super Tucanos », *DefenceWeb*, 12 avril 2013.

le contrat signé avec le Brésil pour l'achat d'avions de combat Gripen⁷⁵. Les exportations d'armement sont également essentielles pour la viabilité de l'industrie de défense de la Russie, mais cet État gardien refuse de transférer certains de ses équipements militaires de pointe afin d'éviter une déstabilisation des équilibres militaires régionaux⁷⁶. L'Inde et la Chine, par ailleurs, ont été les deux principaux États importateurs mondiaux entre 2004 et 2013⁷⁷. Toutefois, des comparaisons ultérieures sont nécessaires afin de valider, réfuter ou affiner les hypothèses émises quant aux déterminants des variations internationales des politiques d'exportation d'armement et des considérations stratégiques et économiques qui les sous-tendent. De plus, une démarche interdisciplinaire visant à conceptualiser l'articulation entre facteurs internes et externes dans l'analyse de l'action étatique peut contribuer au rapprochement entre l'étude des relations internationales et l'analyse comparée des politiques publiques.

Annexe méthodologique

(1) Entretiens et câbles diplomatiques

Les entretiens aux États-Unis et en France ont été menés auprès des bureaux en charge des affaires politico-militaires et du contrôle des exportations ainsi que de l'Asie-Pacifique dans les ministères des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce ; des organismes interministériels pour la sécurité nationale (le Conseil de sécurité nationale et le Secrétariat général de la défense et la sécurité nationale respectivement) ; des représentants de l'industrie de défense et des organisations non gouvernementales. En outre, plusieurs dizaines de télégrammes diplomatiques ont été identifiés dans les archives de *Wikileaks/Cablegate* en provenance ou à destination des ambassades des États-Unis à Pékin, Bruxelles, Canberra, Dublin, La Haye, Madrid, Paris, Rome, Stockholm, Tel-Aviv, l'Institut américain à Taïwan et la mission américaine auprès de l'Union européenne.

(2) Valeurs financières des exportations et importations d'armement

Les données financières utilisées pour calculer la dépendance à l'exportation (figure 2) proviennent de Ben Moores, Georgios Salapasidis, Paul Burton, « The IHS Balance of Trade 2014 – The Changing Worldwide Defence Market », *IHS Aerospace, Defence & Security*, 2014. Cette source a été préférée à des sources

75. O'DWYER, G., « Sweden, Brazil Pursue Deeper Cooperation With \$4.7B Gripen NG Deal », *Defense News*, 24 octobre 2015.

76. JONES S., « Russia Has Little to Lose from Arms Embargo », *Financial Times*, 22 juillet 2014 ; WEITZ R., « Why China Snubs Russia Arms », *The Diplomat*, 4 avril 2010.

77. SIPRI, *op. cit.*, 2014.

gouvernementales, car elle offre une mesure identique et globale des exportations et importations d'armement pour l'année 2012. En ce qui concerne le Brésil, pays pour lequel il n'a pas été possible d'obtenir le budget d'acquisition de 2012, les chiffres correspondent à l'année 2008 et sont issus d'un précédent rapport des mêmes auteurs : Ben Moores, Paul Burton, « A Balance of Trade. An Evolving Global Defence Market », *Jane's Market Intelligence Briefing*, 2013.

(3) *Budgets d'acquisitions d'équipements militaires*

Il n'existe pas de base de données ou de source unique publiant les budgets d'acquisition d'équipements militaires. Ainsi, il a été nécessaire de s'appuyer sur un assemblage de sources primaires et secondaires pour obtenir ces données.

- **Australie** : ministère de la Défense, « Defence Portfolio Budget Statements 2012-13 », p. 2.
- **Brésil** : archives du Stockholm International Peace Research Institute, « Brasil Gasto Militar por Factores de Producción ».
- **Canada** : ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, « Parts I and II. The Government Expenditure Plan and Main Estimates », 2012, p. 246.
- **Chine** : Richard Bitzinger, « China's New Defence Budget: What Does it Tell Us? », RSIS Commentaries No. 60, 2012, 4 avril 2012, p. 2.
- **Corée du Sud** : Jaeok Paek, « The ROK's 2012 Defense Budget. Investment Priorities and Crucial Issues », Korea Defense Issue & Analysis (2), 11 mai 2012, p. 5.
- **États-Unis** : département de la Défense, « National Defense Budget Estimates for FY 2015, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) », avril 2014, p. 33.
- **France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Suède** : Agence européenne de Défense, Silvija Guzelyté, « National Defence Data 2012 of the EDA participating Member States », février 2014, p. 16.
- **Inde** : ministère des Finances, 2012-2013 Demands for Grants, « Capital outlay on Defence services ».
- **Israël** : MarketLine Industry Profile « Defence Spending in Israel », août 2013, p. 10.
- **Japon** : archives du Stockholm International Peace Research Institute, données fournies par l'ambassade japonaise à Stockholm sur les dépenses militaires, 2012.
- **Norvège** : ministère de la Défense, « Fakta om Forsvaret 2012 », p. 21.
- **Russie** : Julian Cooper, « Russian Military Expenditure: Data, Analysis and Issues », FOI, septembre 2013, p. 22.
- **Turquie** : Nurhan Yentürk, « Measuring Turkish military expenditure », SIPRI Insights on Peace and Security, No. 2014/1, mars 2014, pp. 12-14.

(4) Seuil de dépendance à l'exportation

Le seuil établi pour une forte dépendance est 20 %. Ce seuil représente le palier à partir duquel la base industrielle de défense nationale ne peut préserver ses compétences et ressources pour continuer à produire et innover. La littérature ne précise pas de seuil à partir duquel un État serait « fortement » dépendant des exportations. Toutefois, LEVINE P., SMITH R., REICHLIN L. et REY P. considèrent que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, avec des dépendances à l'exportation oscillant entre 11 et 27 %, sont dépendants (« The Arms Trade: Winners and Losers », *Economic Policy*, vol. 12, n° 25, p. 335-370, 1997). Le seuil choisi ici est donc médian par rapport au choix de LEVINE *et al.*