

# LES MESURES DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS AUX ÉTATS-UNIS ET LEURS EXTENSIONS AUX GRANDS PAYS EUROPÉENS

*Étude réalisée par*



*Martial Foucault  
Pierre Kopp*



# **AVERTISSEMENT**

*Les textes publiés dans les présents Cahiers n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Ils n'engagent ni le CHEAr ni la DGA ni le ministère de la Défense. Les idées ou opinions émises ne peuvent être considérées comme l'expression d'une position officielle.*

*Tous droits réservés. La diffusion et la reproduction de tout ou partie des "Cahiers du CHEAr" sont soumises à l'autorisation, préalable écrite, du directeur du CHEAr.*

À la question "Pourquoi les firmes exportent ?", les auteurs d'une contribution marquante du National Bureau Economic Research (2001) répondent que la stratégie d'une firme, en l'occurrence américaine, consiste à maximiser ses profits sans compter sur le soutien public à l'exportation, facteur économétriquement non significatif.

Les firmes du secteur de l'armement semblent être de vivants contre-exemples à cette règle. Le soutien public américain aux exportations d'armement semble tellement massif qu'il est peu crédible de considérer que les firmes ne l'intègrent pas dans leur stratégie. Logiquement, notre recherche s'attache donc à préciser le contour du soutien aux exportations d'armements aux États-Unis, puis en discuter l'effet sur la dynamique du secteur. Mieux évaluer l'impact de l'aide publique sur les performances à l'export des firmes américaines constitue un excellent point d'entrée pour amorcer une réflexion sur la pertinence du dispositif français.

En 2002, près d'une livraison d'armes (ou systèmes d'armes) sur deux est assurée par les États-Unis. La bonne santé de la balance commerciale militaire américaine exige une analyse très fine qui sorte des sentiers battus et dépasse notamment les invocations récurrentes à la puissance du cycle d'affaires ou les références affligées à la primauté de la technologie américaine. Toute politique d'exportation d'armement constitue un acte politique ferme qui s'inscrit dans le cadre global de la politique étrangère d'un pays. C'est pourquoi, une fois analysés les effets de cet environnement sur les exportations, les ressorts classiques du commerce international ne suffisent pas à expliquer l'incomparable *leadership* américain sur le marché des armes.

Afin de dépasser ces obstacles, notre travail s'articule autour de trois parties analytiques et d'une partie conclusive plus prescriptive.

La première partie présente le cadre d'analyse économique théorique dans lequel s'insère la problématique de la justification d'exporter. À l'encontre des thèses classiques, nous avançons l'idée selon laquelle la décision d'exporter ne peut s'expliquer par le seul souci de réduire les coûts unitaires de production des séries. Nous préférons recourir à une analyse politico-économique qui fait de la stratégie d'exportation de biens de défense un instrument incomparable pour créer une "*path-dependency*" c'est-à-dire des coûts importants d'irréversibilités. Dans un monde de concurrence imparfaite, c'est-à-dire où les firmes s'appuient sur les États pour imposer leurs produits à l'exportation, toute position acquise devient difficilement prenable. Les entreprises doivent alors se créer des économies de réseaux en diffusant leur technologie le plus largement possible. Une fois adeptes ou plutôt prisonniers de choix technologiques, les clients se trouvent engagés dans un sentier où la dépendance technologique l'emporte sur la liberté. Cette approche a le mérite de réconcilier les observations récentes portant sur la Grande-Bretagne selon lesquelles, d'une part, les exportations d'armes, rapporteraient peu à la collectivité nationale et d'autre part, constitueraient toujours un axe essentiel de la politique de ce pays. Cette contradiction trouve sa solution à l'examen de la dynamique de long terme : les exportations d'arme-

ment participent du processus de façonnage des standards industriels et technologiques de demain. Cesser d'y participer est une décision pratiquement irréversible. Rester dans la course permet à un pays de faire de l'imperfection de la concurrence un atout stratégique et de s'inscrire dans le groupe des *"rain makers"*.

Bien que la rentabilité des exportations d'armement ne puisse donc être mesurée à l'aune exclusive de la comptabilité, il convient d'examiner en détail le coût de la politique de soutien. Toute politique de soutien publique à un coût, d'ailleurs souvent négligé par les observateurs. Augmenter les impôts pour financer un secteur diminue les ressources disponibles pour d'autres secteurs et engendre des pertes de bien-être liées aux distorsions fiscales. C'est pourquoi, nous développons une analyse économique en termes de bien-être social afin de démontrer que le financement public (via l'impôt) d'une politique d'exportation doit prendre en compte le coût d'opportunité lié à l'allocation de ces ressources à d'autres secteurs économiques. Passer outre cette règle élémentaire conduirait inéluctablement à voir les acteurs les plus hostiles au soutien public l'avancer pour discuter le bien fondé du soutien public.

La deuxième partie part de notre travail se situe au cœur de notre problématique. Il s'agit de présenter en détail l'ensemble des mesures constitutives du dispositif américain de soutien aux exportations d'armement.

Loin d'être le seul pays à avoir mis en œuvre une stratégie active d'exportation les États-Unis, ont opté pour un modèle radicalement différent de celui des autres pays. Ce dispositif repose principalement sur les exportations de type Foreign Military Sales (FMS) et Foreign Military Financing (FMF). Les FMS sont des contrats de fourniture d'État à État passés par le DoD qui offrent un service global (de l'aide à l'expression de besoin à la mise en route d'unités opérationnelles équipées et à la maintenance en service). Les FMF constituent l'instrument financier du dispositif sous la forme de prêts et subventions aux États. Dans une moindre mesure l'État américain participe plus ou moins activement à la conclusion des ventes entre industriels américains et États étrangers que sont les Direct commercial Sales (DCS).

Nous identifions un phénomène intéressant jamais encore documenté à ce jour : les États-Unis ont considérablement augmenté les sommes dévolues aux deux programmes FMS et son volet ingénierie financière FMF (Foreign Military Financing). Or l'analyse économétrique démontre que le rendement marginal de ces programmes est décroissant. Dit autrement, un dollar supplémentaire investi dans ces programmes rapporte, toute chose égale par ailleurs, de moins en moins de supplément d'exportations. Fait intéressant, les aides FMF qui consistent à solvabiliser la demande étrangère en facilitant les prêts aux pays clients ont un rendement décroissant nettement plus marqué que l'ensemble du dispositif de soutien public. Le dispositif de soutien américain bute donc sur une contrainte. Les mesures utilisées perdent de leur efficacité à partir d'un certain seuil. Pour fixer les idées, on peut avancer qu'au delà de 3,9 milliards de dollars, la zone des rendements décroissants est atteinte.

La troisième partie propose de répondre à la question de savoir dans quelle mesure le dispositif américain de soutien aux exportations serait susceptible d'être adapté en France. Indépendamment des mérites intrinsèques du modèle américain, trois bonnes raisons viennent limiter l'opportunité d'une transposition brutale en France ou même en Europe :

- L'exceptionnel niveau de R&D militaire américain garantit le haut degré de compétitivité des firmes à l'export. La R&D publique et privée se combine là où la contrainte budgétaire française conduit à espérer certains voir la R&D privée remplacer la R&D publique (à niveau total constant), privant ainsi le pays d'un effet de levier pourtant amplement documenté à l'étranger.
- Les meilleurs aspects de la "*common law*" et certains particularismes juridiques se combinent pour faire profiter aux entreprises américaines d'un véritable avantage concurrentiel reposant sur une distorsion des conditions de production défavorables au vieux continent. À titre d'exemple, rappelons que la transcription différente en droit positif d'une même convention internationale en France et aux États-Unis engendre des effets infiniment moins contraignants pour ce dernier pays.
- Les modalités particulières de l'organisation et de la gestion publique aux États-Unis permettent aux administrations de se créer des ressources propres par la mobilisation de leurs stocks ou la conclusion de contrats d'assistance tandis qu'en France, la simple fongibilité des crédits fait encore figure d'Eldorado remis à la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances dès 2005.

En conclusion, notre travail livre un certain nombre d'enseignements précis sur la politique stratégique américaine d'exportation d'armement telle que pratiquée sans discontinuité frappante depuis 1995. Sans tomber dans les pièges du mythe de la transposition, quelques pistes de réflexion émergent pour la France.

Premièrement, il apparaît que la puissance publique française, c'est-à-dire d'une part, les politiques et d'autre part, la machine étatique, pourrait améliorer son niveau d'engagement. Les politiques n'agissent pas de manière très active en faveur de l'exportation d'armement.

Deuxièmement, l'État assure de manière très efficace le suivi des affaires en cours, grâce à une logistique administrative qui fonctionne bien ; en revanche, la puissance publique peine à trouver les recettes pour enrayer la décroissance du volume d'affaires nouvelles.