



GRUPE DE RECHERCHE  
ET D'INFORMATION  
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain  
B – 1030 Bruxelles  
Tél. : +32 (0)2 241 84 20  
Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : @grip\_org  
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## NOTE D'ANALYSE – 29 mars 2018

HÉAU Lauriane, STIERNON Christophe,  
*L'évaluation des risques en matière de  
contrôle des exportations d'armes :  
indicateurs et facteurs de risque*,  
29 mars 2018, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2541>



# NOTE D'ANALYSE

## L'évaluation des risques en matière de contrôle des exportations d'armes : indicateurs et facteurs de risque

Lauriane Héau et Christophe Stiernon

29 mars 2018

### Résumé

À l'initiative d'organisations internationales et non gouvernementales, de nombreux indicateurs ont été développés ces dernières années avec comme objectif d'évaluer les performances des États sur des thématiques toujours plus précises et variées. Ils représentent désormais une source systématique d'information importante sur des enjeux politiques, sécuritaires et de droits humains à l'échelle d'un pays. Cette Note propose d'analyser l'utilisation d'indicateurs comme outils d'évaluation des risques en matière de contrôle des exportations d'armes. L'objectif est de s'inscrire dans le champ du renforcement des bonnes pratiques en matière d'évaluation des risques liés aux exportations d'armes et de la consolidation du Guide d'utilisation.

### Abstract

#### **Risk assessment in arms export controls: indicators and risk factors**

In recent years, numerous indicators, or indexes, have been developed by international and non-governmental organizations with the objective of assessing State's performances on an increasingly wider array of issues. These indicators now represent a systematic and important source of information on political, security and human rights issues of one given country. This Note intends to analyze the use of indicators as risk assessment tools in the field of arms exports control. The aim is to contribute to improved practices while assessing risks associated with arms export and to the consolidation of the User Guide on the EU Common Position.

## Introduction

La Position commune de l'Union européenne (UE) en matière de contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires<sup>1</sup> et son Guide d'utilisation<sup>2</sup> dressent et détaillent une liste de « facteurs » de risque à prendre en compte lors de l'évaluation des demandes de licences d'exportation d'armes. Les autorités compétentes doivent analyser sous différents angles la situation dans le pays de destination ainsi que les antécédents et le comportement des autorités afin notamment d'évaluer les risques liés à une utilisation non souhaitée de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée.

Réaliser une évaluation des risques nécessite entre autres l'identification de **facteurs de risques**, c'est-à-dire d'éléments associés à une possible augmentation du niveau de risque, et d'**indicateurs** à même de mesurer et d'évaluer les facteurs préalablement identifiés. À l'initiative d'organisations internationales et non gouvernementales, de nombreux indicateurs ont vu le jour ces dernières années avec comme objectif d'évaluer les performances des États dans une série de domaines toujours plus précis et variés. Attendue, parfois crainte, régulièrement critiquée, mais toujours relayée, la parution du dernier classement sur l'un ou l'autre indicateur s'accompagne depuis quelques années de nombreux articles de presses aux titres désormais familiers : « La démocratie a reculé dans le monde l'an passé »<sup>3</sup>, « Voici les douze pays les plus pacifiques au monde »<sup>4</sup>, « Corruption en Afrique : comment se place votre pays dans le classement de *Transparency* ? »<sup>5</sup>

Cette Note propose d'analyser l'utilisation d'indicateurs comme outils d'évaluation des risques en matière de contrôle des exportations d'armes<sup>6</sup>. L'objectif est de s'inscrire dans le champ du renforcement des bonnes pratiques en matière d'évaluation des risques liés aux exportations d'armes et de la consolidation du Guide d'utilisation. L'utilisation d'indicateurs doit permettre aux décideurs d'analyser et d'évaluer les risques associés au commerce des armes. Ceux-ci ne pourraient néanmoins être suffisants ou déterminants pour motiver de manière définitive une décision.

- 
1. [Position commune 2008/944/PESC](#) du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.
  2. [Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC](#) du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2015.
  3. Pauline Turuban, [La démocratie a reculé dans le monde l'an passé, alerte un rapport](#), RTS, 1<sup>er</sup> février 2018.
  4. Leanna Garfield, [Voici les 12 pays les plus pacifiques au monde](#), *Business Insider*, 29 août 2017.
  5. Solène Leroux, [Corruption en Afrique : comment se place votre pays dans le classement de \*Transparency\* ?](#), *Jeune Afrique*, 28 février 2018.
  6. Il ne s'agit pas d'une étude des différentes méthodologies existantes pour la construction d'indicateurs ni d'une recension exhaustive des nombreuses critiques et limitations inhérentes à des instruments de mesure qui comportent inévitablement une part d'arbitraire et restent des outils d'évaluation assurément politiques.

Ils ne peuvent pas se substituer à une analyse plus approfondie et doivent avant tout servir à constituer un ensemble de données qui contribueront à un processus d'évaluation et de prise de décision rigoureux<sup>7</sup>.

La première partie de cette Note d'Analyse aborde la question de l'évaluation des risques dans la Position commune et dans son Guide d'utilisation. La partie suivante traite des sources d'informations utiles, parmi lesquelles se trouvent des indicateurs. Ensuite, cette Note propose une série d'indicateurs applicables aux pays de destinations pour l'évaluation de leurs performances vis-à-vis de certains « facteurs » parmi les plus importants associés aux critères de la Position commune. En conclusion, les auteurs questionnent l'utilité et les limites des indicateurs dans l'évaluation des risques en matière de contrôle des exportations d'armes.

## 1. L'évaluation des risques dans la Position commune

L'évaluation des risques est au centre du processus d'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation d'armes<sup>8</sup>. Les autorités en charge de l'octroi des licences d'exportation doivent analyser sous différents angles la situation et le niveau de risque potentiel dans le pays de destination, les antécédents et l'attitude des autorités, ainsi que la nature des biens dont l'exportation est envisagée et l'utilisation finale prévue<sup>9</sup>. Cette analyse doit notamment permettre d'évaluer les risques de voir utiliser d'une manière non souhaitée la technologie ou les équipements militaires qui seront transférés. Une évaluation rigoureuse des risques en amont est d'autant plus importante que seule une minorité de pays disposent de véritables procédures de contrôle post-exportation capables de vérifier a posteriori l'utilisation et l'utilisateur déclarés des armes transférées<sup>10</sup>.

Bien que mentionné à de nombreuses reprises, ni la Position commune, ni le Guide d'utilisation n'offrent de définition du terme « risque »<sup>11</sup>. Le **risque** peut être défini comme la probabilité qu'un événement indésirable se réalise, par exemple une mauvaise utilisation des armes exportées<sup>12</sup>. La Position commune prévoit que l'évaluation porte sur les risques de voir les équipements transférés servir à la répression interne ; pour commettre des violations graves du droit humanitaire international ; provoquer, prolonger ou aggraver des conflits ou des tensions dans le pays de destination ; être utilisées de manière agressive contre un autre pays ; être

---

7. Voir notamment le Guide d'utilisation, section 8.2, p. 141.

8. Bien qu'elle ne fasse pas l'objet d'une étude dans la présente Note, l'évaluation des risques est également un élément essentiel repris dans le Traité sur le commerce des armes (TCA). Voir [article 7 du TCA](#).

9. Voir notamment le Guide d'utilisation, section 7.1., p. 121.

10. Voir An Vranckx, [Contrôle de l'utilisation finale des armes](#), Les Rapports du GRIP 2016/4, 26 mai 2016.

11. Le terme « risque » est mentionné douze fois dans la Position commune et à 96 reprises dans le Guide d'utilisation. Il est généralement associé à l'adjectif « manifeste » sans que la notion de « risque manifeste » ne soit précisée ni définie. La recherche d'un niveau de certitude trop élevé dans l'évaluation du risque ne pourrait néanmoins pas représenter une fin en soi tant les conséquences d'une sous-évaluation du risque peuvent être dramatiques.

12. Adaptation libre de la définition du Larousse. Éditions Larousse, « [Définitions : risque - Dictionnaire de français Larousse](#) », page consultée le 15 mars 2018.

employées contre un État membre ou un pays allié ; être détournées vers un utilisateur final ou en vue d'une utilisation finale non souhaités ; et compromettre sérieusement le développement durable du pays destinataire<sup>13</sup>.

Réaliser une évaluation des risques nécessite notamment l'identification de **facteurs de risques**, c'est-à-dire d'éléments associés à une possible augmentation du niveau de risque, et d'**indicateurs** à même de mesurer et d'évaluer les facteurs de risques préalablement identifiés. Les indicateurs font dès lors partie des sources d'information utile pour l'évaluation des risques associés aux transferts d'armements.

## 2. Sources d'information : les indicateurs

Assurer un processus de décision en matière d'exportation d'armes qui soit rigoureux et fiable exige des autorités compétentes l'utilisation d'un large panel de sources d'information. Si l'importateur est en mesure de fournir des informations utiles que lui seul possède, de nombreuses autres sources devront être consultées afin d'assurer une analyse complète et approfondie des risques associés aux transferts d'armements. Pour chaque critère de la Position commune, le Guide d'utilisation indique les principales sources d'information utiles (voir encadré 1) et fournit en annexe « une liste non exhaustive des sites web de sources d'information pertinentes »<sup>14</sup>.

### Encadré 1 : Sources d'information utiles reprises dans le Guide d'utilisation

- Institutions et missions diplomatiques de l'Union européenne et des États membres
- Autorités en charge de l'octroi des licences des autres États membres
- Nations unies, Comité international de la Croix-Rouge et autres organisations internationales et régionales
- Instituts et centres de recherche
- Organisations non gouvernementales et de la société civile (internationales et locales)
- Médias

Parmi les sources et le type d'information à la disposition des décideurs se trouvent notamment des indicateurs. Un **indicateur** permet de mesurer ou d'évaluer une situation, notamment dans un pays, dans un domaine ou sur une thématique déterminée. Le Guide d'utilisation propose par exemple des indicateurs comme source d'information dans le cadre de l'évaluation des critères 7 et 8 de la Position commune<sup>15</sup>. Un indicateur peut donc s'avérer un instrument de mesure ou de comparaison utile et un outil d'évaluation et d'aide à la décision pertinent pour les autorités en charge de l'octroi de licences d'exportation d'armes.

Par exemple, l'observation de graves violations des droits de l'homme dans le pays de destination peut être considéré comme un facteur de risque et une indication d'un

13. [Position commune 2008/944/PESC](#) du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008, art. 2.

14. Voir les annexes à la fin des 8 sections du Chapitre 2 du Guide d'utilisation.

15. Guide d'utilisation, p. 137, 141, 149-150.

niveau de risque accru de voir les armes exportées servir à la répression interne. L'adhésion aux standards internationaux en matière de droits humains ou la situation de la liberté de la presse sont des **indicateurs** de la situation dans le pays de destination qui permettent d'évaluer le **niveau de risque** associé à une exportation d'armes et la probabilité d'une utilisation non-souhaitée de celle-ci.

#### Encadré 2 : Définitions

- **Indicateur** (ou indice) : information ou ensemble d'informations visant à mesurer ou évaluer une situation, une organisation ou un pays dans un domaine ou sur une thématique déterminée. Un indicateur peut être quantitatif (statistique) ou qualitatif ; simple ou composite.
- **Indicateur simple** : données brutes généralement non traitées. Peut être présenté sous forme de base de données.
- **Indicateur composite** : compilation d'un ensemble de données brutes ou traitées, notamment sous la forme de sous-indicateurs, aussi bien quantitatifs que qualitatifs.
- **Facteur de risque** : élément associé avec une possible augmentation du niveau de risque.

Au sein des entreprises, l'utilisation d'indicateurs de performance s'est progressivement répandue afin de mesurer les progrès accomplis en lien avec des objectifs préétablis. Au niveau international, des indicateurs existent depuis longtemps pour mesurer les performances économiques des pays (i.e. Produit intérieur brut). Par contre, des informations systématiques sur des questions politiques et de droits humains ne sont apparues que plus récemment, généralement à l'initiative d'organisations internationales et non gouvernementales. De nombreux indicateurs ont progressivement vu le jour avec comme objectif prépondérant de tenter d'évaluer les performances des États sur des thématiques toujours plus précises et variées<sup>16</sup>.

Non sans faire l'objet de nombreuses critiques<sup>17</sup>, certains indicateurs sont devenus au fil du temps des outils d'évaluation et des instruments de mesure largement utilisés par des organisations non gouvernementales<sup>18</sup> et des gouvernements avec des conséquences aussi concrètes que d'influencer des processus de décisions et définir

---

16. Les indicateurs proposés dans cette note sont uniquement de nature descriptive. Ils se limitent donc à mesurer une situation a posteriori. Il existe par ailleurs de nombreux indicateurs prédictifs avec pour objectif de mesurer le niveau, l'intensité, l'évolution et la probabilité des risques à plus ou moins long terme. Ces indicateurs prédictifs associés à la notion de risque sont particulièrement développés dans le secteur du commerce international. Voir notamment les organismes [Coface](#) et [Credendo](#) (ex-Ducroire).

17. Voir notamment Kaufmann, Daniel ; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo, [The worldwide governance indicators project: answering the critics](#), Policy Research working paper, World Bank, 2007 ; Kovacevic, Milorad, [Review of HDI Critiques and Potential Improvements](#), UNDP Occasional Paper 2010/33, février 2011 ; et Thomas Leo Scherer, [The OECD's fragility index is surprisingly fragile and difficult to reproduce](#), *The Washington Post*, 17 mai 2015.

18. [Search For Common Ground](#) utilise par exemple trois indices, le Global Peace Index, le Gender Equality Source et le Democracy Index, afin d'évaluer les progrès effectués dans les pays d'intervention.

des politiques publiques<sup>19</sup>. Créé en 1990 par le Programme des Nations unies pour le développement, l'indice de développement humain (IDH) est probablement l'exemple le plus emblématique<sup>20</sup>. Plus récemment, dans le cadre de l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États membres des Nations unies ont défini une liste d'environ 300 indicateurs pour mesurer les progrès dans la réalisation des 17 Objectifs de développement durable (ODD)<sup>21</sup>.

Sur la base des résultats obtenus, les États étudiés sont généralement intégrés dans un classement qui permet une comparaison des performances et des résultats et de faire ressortir les bons et les mauvais « élèves ». Si ces classements peuvent chercher à créer une saine compétition entre pays, ils entraînent inévitablement une forme de stigmatisation des États les moins performants<sup>22</sup>. Dans certains cas, cette stigmatisation peut être l'objectif en soi. L'exercice vise alors à dénoncer une situation problématique dans les pays récoltants de mauvais résultats. Ces indicateurs peuvent ensuite servir de moyen de pression pour des organisations de la société civile afin d'influencer le débat politique et tenter de faire évoluer certaines pratiques.

### 3. Facteurs fondamentaux et indicateurs

#### Encadré 3 : Critères de la Position commune<sup>23</sup>

1. Obligations internationales de l'État exportateur
2. Respect des droits humains et du droit international humanitaire
3. Situation interne : stabilité et conflit
4. Préservation de la paix, la sécurité et la stabilité régionales
5. Sécurité nationale des États membres et des pays alliés
6. Engagements en faveur du droit international et attitude envers le terrorisme
7. Risques de détournement ou de réexportation non souhaitée
8. Danger de capacités militaires disproportionnées qui posent un risque pour le développement

Des critères de la Position commune découlent une série de facteurs et de concepts clés qui doivent être pris en compte dans l'évaluation des risques. Si le Guide d'utilisation mentionne quelques indicateurs dans le cadre de l'évaluation du critère 7

19. Olivier Nay, « [Fragile and failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids](#) », *Literature Review Essay*, préparé pour le 22<sup>e</sup> IPSA World Congress of Political Science, 8-12 juillet 2012, 20 pages ; pour plus de détails : Héau Lauriane, [Enseignements et enjeux du rapport de l'OCDE « États de fragilité 2016 – Comprendre la violence »](#), Éclairage du GRIP, 27 février 2017.

20. Cet indice statistique composite agrège trois indicateurs simples : le PIB, l'espérance de vie à la naissance et le taux de scolarisation. Voir le site du PNUD à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/en/2016-report>.

21. The Sustainable Development Goals, [SDGs index and dashboards website](#), page consultée le 15 mars 2018.

22. Parmi les critiques qui touchent de nombreux indicateurs, on retrouve (1) l'important biais occidental des éléments mesurés (les pays occidentaux occupent d'ailleurs généralement le haut des classements) et (2) la prise en compte de paramètres « strictement » nationaux généralement imperméables à des dynamiques transnationales parfois déterminantes.

23. [Position commune 2008/944/PESC](#) du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008, art. 2.

(corruption)<sup>24</sup> et propose d'utiliser des indicateurs pour le critère 8 (indicateurs sociaux et économiques)<sup>25</sup>, il existe de nombreux indicateurs qui peuvent s'avérer pertinents pour l'évaluation de facteurs associés aux autres critères. Les indicateurs identifiés comme les plus pertinents sont répartis au sein de cinq « familles » de facteurs : droits humains et libertés fondamentales ; stabilité et tensions internes ; corruption et gouvernance ; développement et militarisation ; engagements internationaux et non-prolifération.

Au regard du nombre important et croissant d'indicateurs qui représentent un intérêt potentiel pour l'évaluation des risques en matière d'exportation d'armes, seul un nombre limité d'indicateurs sont repris dans le cadre de cette Note<sup>26</sup>. Un bref descriptif de chacun des indicateurs est disponible en [annexe](#) à la présente Note. Malgré l'importante diversité d'indicateurs disponibles, ceux-ci n'offrent qu'une couverture partielle de l'ensemble des facteurs fondamentaux associés aux huit critères de la Position commune. Certains indicateurs jugés pertinents pour plusieurs facteurs sont repris plusieurs fois<sup>27</sup>.

### **Droits humains et libertés fondamentales**

Le deuxième critère de la Position commune s'intéresse au respect des **droits humains** dans le pays de destination et demande aux États membres de prendre en compte **l'attitude du pays** à l'égard des principes énoncés dans les instruments internationaux concernés. Les États membres doivent être particulièrement prudents si de graves violations des droits de l'homme ont été observées dans le pays de destination et doivent refuser l'autorisation d'exporter dès lors qu'il existe un **risque manifeste** que les armes dont l'exportation est envisagée servent à la **répression interne** (ou à commettre des violations graves du droit international humanitaire). Le Guide d'utilisation précise qu'une évaluation sérieuse d'un risque manifeste nécessite à la fois une analyse du contexte actuel et passé dans le pays de destination et la prise en compte de l'attitude présente et des antécédents de l'utilisateur final proposé, ainsi que « des événements futurs dont on pourrait raisonnablement attendre qu'ils

---

24. Guide d'utilisation, p. 137.

25. Guide d'utilisation, p. 141, 149-150. Les indicateurs proposés dans le Guide d'utilisation ne sont pas repris dans cette Note.

26. Les indicateurs retenus proposent des informations récentes (après 2015) et pertinentes pour l'évaluation de facteurs directement associés aux critères de la Position commune, qui permettent une mesure précise sur la base de sources vérifiables et d'une méthodologie claire. Ils sont souvent utilisés ou réalisés par des organismes ou des institutions reconnus. Les indicateurs relevant des systèmes d'alerte précoce (*early warning*) représentent également un outil intéressant d'aide à la décision. Ils font néanmoins l'objet d'une méthodologie particulière et ne sont pas traités dans cette Note d'Analyse.

27. Certains indicateurs peuvent également être utilisés comme sous-indicateurs d'un indice. Par exemple, le Global Terrorism Index (IEP) et le Corruption Index (TI) sont utilisés dans la méthodologie de l'indice de fragilité des États de l'OCDE. Voir Rapport [États de fragilité – Comprendre la violence](#), OCDE, 30 novembre 2016, p. 152-153.



favorisent l'instauration d'un climat propice à des actes de répression (par exemple des élections à venir) »<sup>28</sup>.

Le Guide d'utilisation précise les principales normes et standards dans le domaine des droits humains et des libertés fondamentales au regard desquels l'évaluation devra être réalisée : droits civils et politiques (égalité devant la loi, procès équitable, liberté d'expression, d'information, d'association, de mouvement, de pensée, de conscience, de religion) ; droits des femmes ; droit à la non-discrimination ; droits des minorités ainsi que droits économiques, sociaux et culturels<sup>29</sup>.

| État de droit  |
|--|
| <b>Rule of Law Index 2017</b><br>Source : World Bank, Worldwide Governance Indicators<br>Lien : <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home">info.worldbank.org/governance/wgi/#home</a>   |
| Droits politiques et libertés civiles  |
| <b>Freedom House Index on Political Rights and Civil Liberties 2018</b><br>Source : Freedom House<br>Lien : <a href="http://freedomhouse.org/report-types/freedom-world">freedomhouse.org/report-types/freedom-world</a>                               |
| <b>Democracy Index 2017</b><br>Source : The Economist<br>Lien : <a href="http://www.eiu.com/topic/democracy-index">www.eiu.com/topic/democracy-index</a>   |
| <b>Political Terror Scale 2017</b><br>Source : The Political Terror Scale<br>Lien : <a href="http://www.politicalterrorsscale.org">www.politicalterrorsscale.org</a>   |
| Liberté d'expression et liberté de la presse   |
| <b>Classement mondial de la liberté de la presse 2017</b><br>Source : Reporters sans frontières<br>Lien : <a href="http://rsf.org/fr/le-classement-mondial-de-la-liberte-de-la-presse">rsf.org/fr/le-classement-mondial-de-la-liberte-de-la-presse</a> |
| <b>Impunity Index 2017</b><br>Source : Committee to Protect Journalists<br>Lien : <a href="http://cpj.org/tags/impunity-index">cpj.org/tags/impunity-index</a>   |
| <b>Voice and Accountability Index 2017</b><br>Source : World Bank, Worldwide Governance Indicators<br>Lien : <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home">info.worldbank.org/governance/wgi/#home</a>                                      |
| <b>State of Privacy 2018</b><br>Source : Privacy International<br>Lien : <a href="http://www.privacyinternational.org/type-resource/state-privacy">www.privacyinternational.org/type-resource/state-privacy</a>  |

28. Pour l'attitude du pays destinataire et l'évaluation du risque manifeste, voir le Guide d'utilisation, p. 44-48.

29. Guide d'utilisation, p. 44.



| Droits économiques  |
|---|
| <p><b>Military interference in rule of law and politics 2017</b><br/>           Source : Economic Freedom of the World, Fraser Institute<br/>           Lien : <a href="http://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2017-annual-report">www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2017-annual-report</a></p> |
| Droit à la non-discrimination et droits des minorités   |
| <p><b>State-sponsored Homophobia Report 2017</b><br/>           Source : International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association<br/>           Lien : <a href="http://ilga.org/about-us/annual-reports-documents">ilga.org/about-us/annual-reports-documents</a></p>  |

### Stabilité et tensions internes

La question de la situation interne et de l'existence de tensions dans un pays de destination fait directement référence au critère 3 de la Position commune et concerne le risque que les armes dont l'exportation est envisagée viennent provoquer, prolonger ou aggraver des conflits ou des tensions dans le pays de destination. Le Guide d'utilisation précise que l'évaluation de la **situation interne** doit porter sur « l'évolution économique, sociale et politique ainsi que la stabilité à l'intérieur des frontières du pays de destination finale »<sup>30</sup>. L'**évaluation des tensions** nécessite d'analyser l'existence de relations hostiles ou haineuses qui peuvent être à l'origine de troubles ou d'actes de violence et escalader en un conflit armé. Ces tensions peuvent notamment être fondées sur des questions de race, de couleur, de sexe ou d'orientation sexuelle, de langue, de religion, d'opinions, d'origine ou d'inégalité<sup>31</sup>.

Enfin, cette question est également pertinente pour le critère 5. L'évaluation de la **stabilité** du pays de destination doit permettre d'apprécier les risques associés à un État en déliquescence et la possible menace sur la sécurité nationale des États membres de l'UE et des pays amis ou alliés<sup>32</sup>.

| Violence  |
|---|
| <p><b>Global Peace Index 2017</b><br/>           Source : Institute for Economics and Peace<br/>           Lien : <a href="http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/">visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/</a></p>      |
| <p><b>Global Terrorism Index 2017</b><br/>           Source : Institute for Economics and Peace<br/>           Lien : <a href="http://visionofhumanity.org/indexes/terrorism-index/">http://visionofhumanity.org/indexes/terrorism-index/</a></p> |

30. Guide d'utilisation, p. 75.

31. *Ibidem*.

32. Guide d'utilisation, p. 92.

|   |
|---|
| <p><b>Political Terror Scale 2017</b><br/> Source : The Political Terror Scale<br/> Lien : <a href="http://www.politicalterrorsscale.org">www.politicalterrorsscale.org</a></p>   |
| <p><b>Homicide Monitor 2017</b><br/> Source : Igarapé Institute<br/> Lien : <a href="http://homicide.igarape.org.br">homicide.igarape.org.br</a></p>  |
| <p><b>Global Burden of Armed Violence 2016</b><br/> Source : The Small Arms Survey<br/> Lien : <a href="http://www.smallarmssurvey.org/gbav">www.smallarmssurvey.org/gbav</a></p>   |
| <p><b>Explosive Truths : Monitoring explosive violence in 2016</b><br/> Source : Action on Armed Violence (AOAV)<br/> Lien : <a href="http://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2017/05/AOAV-Explosive-Monitor-2017v9.pdf">aoav.org.uk/wp-content/uploads/2017/05/AOAV-Explosive-Monitor-2017v9.pdf</a></p> |

| Stabilité  |
|--|
| <p><b>Fragile States Index 2017</b><br/> Source : Fund for Peace<br/> Lien : <a href="http://fundforpeace.org/fsi/">fundforpeace.org/fsi/</a></p>  |
| <p><b>States of Fragility 2017</b><br/> Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<br/> Lien : <a href="http://www.oecd-ilibrary.org/development/etats-de-fragilite-2016_9789264269996-fr">www.oecd-ilibrary.org/development/etats-de-fragilite-2016_9789264269996-fr</a></p> |
| <p><b>Rule of Law Index 2017</b><br/> Source : World Bank, Worldwide Governance Indicators<br/> Lien : <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home">info.worldbank.org/governance/wgi/#home</a></p>  |
| <p><b>Political Stability and Absence of Violence Index 2017</b><br/> Source : World Bank, Worldwide Governance Indicators<br/> Lien : <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home">info.worldbank.org/governance/wgi/#home</a></p>  |

### Corruption et gouvernance

Si la corruption et la gouvernance ne sont pas mentionnés dans le texte de la Position commune, il s'agit de facteurs importants associés à plusieurs critères (2, 5, 6, 7 et 8)<sup>33</sup>. L'évaluation du phénomène de **corruption** et des problèmes de **gouvernance** dans le pays de destination doit notamment permettre d'apprécier les risques et le niveau de déliquescence d'un État, indicateur d'une possible menace sur la sécurité nationale des États membres de l'UE et des pays amis ou alliés (critère 5)<sup>34</sup>. L'évaluation de ces facteurs doit également permettre d'appréhender les risques de

33. Le terme « corruption » est mentionné treize fois et le terme « gouvernance » quatre fois dans le Guide d'utilisation.

34. Guide d'utilisation, p. 92.

**détournement** des armes exportées vers un utilisateur (terrorisme, criminalité) ou une utilisation finale non souhaitée (en violations du DIH, pour la répression interne) (critères 2, 6 et 7)<sup>35</sup>. Enfin, une évaluation de la corruption et de la gouvernance doit permettre de mesurer les risques d’une répartition déséquilibrée des richesses nationales et du détournement de ressources humaines et économiques vers des dépenses militaires inappropriées (critère 8, voir page suivante)<sup>36</sup>.

| Corruption   |
|--|
| <p><b>Corruption Perception Index 2017</b><br/>           Source : Transparency International<br/>           Lien : <a href="http://www.transparency.org/research/cpi/overview">www.transparency.org/research/cpi/overview</a></p>               |
| <p><b>Government Defence anti-corruption index 2015</b><br/>           Source : Transparency International - Defense &amp; Security<br/>           Lien : <a href="http://government.defenceindex.org">government.defenceindex.org</a></p>       |
| <p><b>Global Integrity Report 2017</b><br/>           Source : Global Integrity<br/>           Lien : <a href="http://www.globalintegrity.org">www.globalintegrity.org</a></p>   |
| <p><b>Control of Corruption Index 2017</b><br/>           Source : World Bank, Worldwide Governance Indicators<br/>           Lien : <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home">info.worldbank.org/governance/wgi/#home</a></p>    |
| Gouvernance  |
| <p><b>Bertelsmann Index – Transformation to Market Economy 2016</b><br/>           Source : Bertelsmann Stiftung<br/>           Lien : <a href="http://www.bti-project.org/en/index/">www.bti-project.org/en/index/</a></p>                      |
| <p><b>Government Effectiveness Index 2017</b><br/>           Source : World Bank, Worldwide Governance Indicators<br/>           Lien : <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home">info.worldbank.org/governance/wgi/#home</a></p> |

### Développement et militarisation

La question du lien entre les dépenses militaires et le développement du pays de destination est associée au critère 8 de la Position commune. Les États membres doivent évaluer si des dépenses élevées dans l’appareil de sécurité et de défense, en ce inclus les importations d’équipements et de technologie militaires, ne risquent pas de compromettre le **développement durable** du pays de destination. L’analyse du niveau de développement du pays et la comparaison des dépenses militaires et sociales doivent permettre aux États membres d’évaluer le risque que les exportations envisagées détournent des ressources qui auraient pu être plus utiles à d’autres secteurs (santé, éducation...). Cette analyse doit également permettre d’évaluer la

35. Guide d’utilisation, p. 57-58, 77-88, 97-101, 107, 114, 121-130.

36. Guide d’utilisation, p. 144-146.

compatibilité entre les armes dont l'exportation est envisagée et les capacités techniques et économiques du destinataire<sup>37</sup>.

| Développement  |
|--|
| <b>Global Hunger Index 2017</b><br>Source : International Food Policy Research Institute (IFPRI)<br>Lien : <a href="http://www.globalhungerindex.org/">www.globalhungerindex.org/</a>                        |
| <b>Human Development Index 2016</b><br>Source : United nations development programme (UNDP)<br>Lien : <a href="http://hdr.undp.org/en/2016-report">hdr.undp.org/en/2016-report</a>                           |
| <b>Inequality-adjusted Human Development Index 2016</b><br>Source : United nations development programme (UNDP)<br>Lien : <a href="http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI">hdr.undp.org/en/composite/IHDI</a> |
| Militarisation   |
| <b>Global Militarisation Index 2017</b><br>Source : Bonn International Center for Conversion (BICC)<br>Lien : <a href="http://gmi.bicc.de">gmi.bicc.de</a>   |

### Engagements internationaux et non-prolifération

Certains facteurs associés aux critères de la Position commune nécessite d'évaluer les engagements internationaux des pays acheteurs, notamment en matière de droits de l'homme (critère 2)<sup>38</sup>, de droit international humanitaire, de maîtrise des armements et de désarmement, et de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (critère 6)<sup>39</sup>.

L'analyse du statut de ratification à des instruments qui constituent des **normes internationales reconnues** est nécessaire pour examiner les engagements internationaux auxquels souscrivent les pays acheteurs et, sur la base d'informations additionnelles, évaluer dans quelle mesure ils respectent ceux-ci. Par exemple, un faible niveau de ratification aux instruments les plus importants en matière des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit alerter les autorités en charge du contrôle des exportations sur les intentions et l'attitude du pays acheteur ainsi que sur le risque qu'un transfert puisse avoir des conséquences négatives particulières, notamment en termes de répression interne, de détournement ou de violation du DIH.

37. Guide d'utilisation, p. 140-148.

38. Guide d'utilisation, p. 44.

39. Guide d'utilisation, p. 110-114.

## Engagements internationaux

### **Membership in Human Rights and Arms Control Conventions 2017**

Source : Bonn International Center for Conversion (BICC)

Lien : <http://ruestungsexport.info/map/>

### **Landmine and Cluster Munitions Monitor 2017**

Source : International Campaign to Ban Landmines and Cluster munition coalition

Lien : [www.the-monitor.org/en-gb/our-research.aspx](http://www.the-monitor.org/en-gb/our-research.aspx)

### **Base de données du Bonn International Center for Conversion (BICC)**

L'utilisation et la construction d'indicateurs pour l'évaluation des demandes d'exportations d'armes est au cœur d'une initiative du centre de recherche allemand BICC<sup>40</sup>. Cette initiative qui se présente sous la forme d'une base de données en ligne est probablement la plus aboutie à ce jour. Au sens de cette Note, l'exercice du BICC aboutit à une série d'indicateurs composites qui visent à évaluer la conformité – ce qui équivaut au degré de respect – d'environ 170 pays avec la Position commune. En d'autres mots, il s'agit d'indiquer le degré de compatibilité d'un pays avec les facteurs de risques associés à chacun des critères de la Position commune sur la base de l'agrégation d'informations et d'indicateurs existants et selon une pondération et une méthode de calcul propres<sup>41</sup>. En fonction de leur score de conformité, les pays sont, pour chaque critère, classés « critique », « probablement critique » ou « non critique ».

La base de données du BICC apporte également une solution face à la difficulté de mesurer au moyen d'indicateurs existants certains facteurs associés aux critères de la Position commune, en particulier les engagements internationaux des pays acheteurs. Le BICC répertorie donc pour chaque État le statut de ratification à neuf instruments internationaux en matière de droits de l'homme (critère 2) ainsi qu'à trente conventions et instruments pertinents en matière de droit international humanitaire, de maîtrise des armements et de désarmement, et de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (critère 6).

Bien que cet outil connaisse des limites semblables à la majorité des indicateurs pour l'évaluation des risques en matière de contrôle des exportations d'armes (voir ci-dessous), il offre l'avantage de centraliser un nombre important d'informations pertinentes et fiables, de proposer une méthodologie relativement simple d'agrégation des données ainsi qu'une présentation claire et soignée des résultats. Mis à jour régulièrement, il doit pouvoir stimuler le débat ainsi qu'améliorer et faciliter le processus de décision en matière de contrôle d'exportations d'armes.

40. Database on the correspondence of countries to evaluation criteria based upon the EU Common Position (2008/944/CFSP) on arms exports, Bonn International Center for Conversion, accessible à l'adresse : <http://ruestungsexport.info/index.php/home-en>. Page consultée le 15 mars 2018.

41. Pour plus d'informations sur la base de données, les sources d'information et la méthodologie : [http://ruestungsexport.info/uploads/images/website\\_manual.pdf](http://ruestungsexport.info/uploads/images/website_manual.pdf). Attention, ce document n'est pas à jour et n'est plus entièrement représentatif de l'état actuel de la base de données.

## Conclusion : utilité et limites des indicateurs

À l'initiative d'organisations internationales et non gouvernementales, de nombreux indicateurs ont été développés ces dernières années avec comme objectif d'évaluer les performances des États sur des thématiques toujours plus précises et variées. Régulièrement mis à jour, ils représentent désormais une source systématique d'information importante sur des enjeux politiques, sécuritaires et de droits humains à l'échelle d'un pays.

L'utilisation d'indicateurs peut dès lors représenter un outil d'évaluation utile pour les autorités en charge de l'octroi des licences d'exportation d'armes qui doivent analyser sous différents angles la situation dans le pays destinataire ainsi que les antécédents et l'attitude des autorités<sup>42</sup>. Des informations précises sur des problèmes actuels et passés dans le pays de destination, par exemple concernant le respect par les autorités des droits humains, des droits politiques ou des libertés civiles, doivent servir d'indications quant à la possibilité de risques futurs et de probables conséquences négatives d'un transfert d'armes.

Cependant, si l'évaluation de la situation générale et de l'attitude des autorités dans le pays de destination final sur base d'indicateurs existants représentaient des éléments déterminants lors du processus de décision en matière d'exportation d'armes, de nombreux pays aujourd'hui destinataires réguliers seraient *de facto* inscrits sur une liste noire et ne pourraient plus s'approvisionner auprès des pays membres de l'Union européenne. En effet, parmi les principales destinations d'armements européens figurent de nombreux pays qui cumulent des résultats inquiétants, voire alarmants, sur plusieurs facteurs fondamentaux évalués dans le cadre d'indicateurs reconnus.

Plusieurs éléments expliquent qu'une situation globalement critique dans un pays mesurée et croisée par plusieurs indicateurs ne semble affecter que de façon marginale l'aptitude de ce dernier à importer des armements en provenance d'Europe et d'ailleurs.

Hormis pour le critère 6, les critères de la Position commune de l'UE ont vocation à être analysés au cas par cas au regard des caractéristiques particulières liées à une exportation spécifique plutôt qu'au regard de la situation du pays de destination dans son ensemble. Deux paramètres clés entrent en ligne de compte et sont déterminants lors de l'analyse des risques associés à une exportation d'armes : la nature de l'utilisateur final et de l'utilisation finale, et le type de technologie et d'équipements militaires dont l'exportation est envisagée. Par exemple, en cas de conflits ou de tensions internes au pays de destination, l'autorité en charge de l'octroi des licences d'exportations portera une attention particulière sur la participation éventuelle et le

---

42. Au vu de la durée de validité de certaines licences, l'utilisation d'indicateurs et leur comparaison dans le temps peuvent également représenter de nouvelles informations pertinentes et utiles pour réexaminer des licences préalablement octroyées.

rôle de l'utilisateur final ainsi que sur les caractéristiques et l'utilisation probable du matériel concerné.

Dès lors, selon la quasi-totalité des critères de la Position commune, une attitude condamnable des autorités ou une situation générale problématique dans le pays de destination ne pourra être suffisante pour justifier un refus d'exporter. Seul le critère 6 vise à éviter toute exportation d'armements vers des pays dont le gouvernement ne respecte pas ses engagements internationaux et porte donc sur le comportement du pays acheteur plutôt que sur d'éventuelles préoccupations suscitées par le risque qu'un transfert particulier puisse avoir des conséquences négatives particulières<sup>43</sup>. Ce critère doit notamment permettre d'éviter une situation incohérente et irresponsable où serait autorisée la vente de véhicules blindés ou de fusils d'assaut à un gouvernement dont les avions bombardent de manière indiscriminée des zones urbaines densément peuplées ou qui fait usage de bombes à sous-munitions dans des zones résidentielles, sous prétexte que les véhicules et les fusils ne sont pas impliqués dans les bombardements.

Les États exportateurs peuvent donc adopter deux approches lorsqu'il s'agit d'évaluer les demandes de licences d'exportation. Ils peuvent regarder la situation générale du pays et le comportement des autorités dans son ensemble (approche fondée sur des principes, critère 6 de la Position commune de l'UE) ou bien considérer si la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée pourraient être utilisés pour commettre une violation de certains droits humains ou droits internationaux (approche fonctionnelle, autres critères de la Position commune).

Aux regards des pratiques passées et actuelles de bon nombre de pays membres de l'Union européenne, les États semblent avoir fait le choix de privilégier une approche fonctionnelle plutôt qu'une approche fondée sur des principes. Un pays européen, la Suède, semble néanmoins vouloir adopter une approche beaucoup plus restrictive fondée sur un principe spécifique.

En effet, le gouvernement suédois étudie la possibilité d'intégrer un « critère démocratique » dans sa législation comme facteur déterminant dans l'évaluation des demandes d'exportation<sup>44</sup>.

---

43. Guide d'utilisation, p. 106.

44. Sam Perlo-Freeman, [Sweden's proposed "Democracy Criterion" for arms exports – taking the lead in export controls, or new words for old policies](#), Forum on the Arms Trade, 12 décembre 2017.



L'exception suédoise n'empêche pas une approche dominante et des pratiques majoritaires qui soulignent de manière assez claire les limites de l'utilisation et de l'utilité d'indicateurs comme sources d'information et comme outils d'aide à la décision en matière d'exportation d'équipements et de technologie militaires. Elle rappelle également l'importance d'autres considérations – autonomie stratégique, intérêt économique d'opérateurs privés, emploi – dans les processus de décisions en matière d'exportations d'armements, et ce malgré que la Position commune interdise que ces considérations affectent l'application des critères<sup>45</sup>.

\* \* \*

## Auteur.e.s

*Lauriane Héau* obtenu un Master Conflits et Développement à Sciences Po Lille avant d'effectuer un stage de recherche au GRIP. Elle travaille depuis octobre 2017 comme assistante de recherche à l'Institut Clingendael des relations internationales à La Haye.

*Christophe Stiennon* est chercheur au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d'armes ». Il travaille en particulier sur les questions liées au contrôle des transferts d'armes et les instruments internationaux de contrôle des armes légères et de petit calibre.

Avec le soutien de la



Wallonie

---

45. Position commune, art. 10.