

# Embargo de l'UE sur les ventes d'armes à la Chine : stop ou encore ?

*Cédric Poitevin, chargé de recherche au GRIP*

Le 1<sup>er</sup> novembre 2006

## Synthèse1

Ces dernières années, l'embargo sur les ventes d'armement à la République populaire de Chine que l'Union européenne (UE) s'était imposé en 1989 a été remis en cause par plusieurs responsables politiques de ses Etats membres. Selon eux, il est désormais temps d'avoir de meilleures relations stratégiques et diplomatiques mais aussi et surtout économiques avec Pékin. D'autres dirigeants européens sont, quant à eux, opposés à la levée de l'embargo étant donné que le manque de respect des droits humains de la part des autorités chinoises, qui était à l'origine de l'instauration de l'embargo, est encore actuellement la norme en Chine.

En fait, 17 ans après son entrée en vigueur, l'embargo apparaît comme un échec de la politique européenne en matière d'exportation d'armement. En effet, il n'est pas parvenu à faire changer la politique des autorités chinoises en matière de droits humains. Ensuite, il a été déforé par de nombreux Etats membres qui l'ont violé massivement et qui, même dans ce cas-là, n'ont pas respecté le Code de conduite européen sur les exportations d'armement. Enfin, il apparaît discriminatoire à l'égard de la Chine tant il est vrai que, en ce qui concerne les autres pays destinataires de l'armement européen, l'argument du respect des droits humains est rarement décisif pour refuser une licence d'exportation.

Pourtant, alors que le débat reste toujours autant d'actualité, il est bon de rappeler qu'outre les perspectives de gain financier et les considérations de droits humains, l'évaluation de l'embargo et de la pertinence de sa levée doit également se faire en fonction d'autres critères comme l'importance de la stabilité géopolitique entre Pékin et ses voisins, la stabilité nationale de la Chine ou encore l'attitude des autorités chinoises par rapport à la propriété intellectuelle.

## I. Introduction

---

1 Voir aussi C. Gramizzi, *Faut-il lever ou maintenir l'embargo de l'UE sur les fournitures militaires à la Chine ?*, Note d'analyse du GRIP, 3 décembre 2004 disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g4561.html>

*L'objectif de cette note d'analyse est d'apporter quelques éléments de réflexion quant à la pertinence de maintenir ou de lever l'embargo, en évaluant d'abord la situation des droits humains en République populaire de Chine et en considérant par la suite les autres facteurs qui influencent le débat en cours.*

*Nous ferons ensuite une rapide étude des pratiques des Etats membres de l'UE en matière d'exportations de fournitures militaires à destination de Pékin depuis 2001 afin notamment de dresser un bilan de l'efficacité de l'embargo et de mettre en évidence un problème récurrent au sein de l'UE : la contradiction entre les engagements pris à l'échelon européen et les pratiques nationales des Etats membres.*

## **Historique**

Le 27 juin 1989, le Conseil de l'Union européenne, à l'instar des Etats-Unis, a décidé de « l'interruption par les Etats membres de l'Union européenne de toute coopération militaire et d'un embargo sur le commerce d'armes avec la Chine »<sup>2</sup> en réponse à la répression particulièrement sanglante qui eut lieu notamment sur la place Tienanmen à l'encontre des manifestants opposés aux décisions politiques que le gouvernement central venait de prendre<sup>3</sup>.

Cette décision, qui a été une des premières initiatives concrètes de l'UE en matière de politique commune de sécurité, se basait principalement sur des considérations de respect de droits humains en condamnant la « brutale répression » du gouvernement chinois et en l'appelant à « cesser les exécutions et les actions répressives à l'encontre de ceux qui réclament légitimement leurs droits démocratiques »<sup>4</sup>.

## **Etendue de l'embargo de l'UE**

En théorie, les embargos de l'UE sur les armes s'appliquent « au minimum aux articles figurant dans la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne »<sup>5</sup> ce qui représente un spectre d'interdiction extrêmement large. Il existe toutefois deux cas d'exception susceptibles de déforcer drastiquement l'ampleur de l'embargo.

D'une part, des dérogations sont prévues « pour le matériel non létal destiné notamment à des fins humanitaires ou de protection ; des programmes de renforcement des institutions ou des opérations de gestion de crise ; des opérations de déminage ». Toutefois, « ces dérogations doivent généralement être approuvées au préalable par une autorité compétente ou lui être notifiées (dans le cas des embargos sur les armes des Nations unies, le comité de

---

<sup>2</sup> La déclaration du Conseil de l'Union européenne du 27 juin 1989 est disponible sur [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/measures.htm#1](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm#1)

<sup>3</sup> La répression menée par l'armée chinoise au nom du gouvernement central le 4 juin 1989 et les jours qui suivirent, a fait de très nombreux morts (de 200 à 300 selon le parti communiste chinois jusqu'à 2.000 à 3.000 selon les organisations étudiantes et la Croix-Rouge chinoise) et un nombre encore plus grand de blessés (entre 7.000 et 10.000).

<sup>4</sup> Déclaration du Conseil de l'Union européenne du 27 juin 1989, *idem*.

<sup>5</sup> Cette liste a été mise à jour pour la dernière fois le 27 février 2006 et est disponible sur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c\\_066/c\\_06620060317en00010028.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_066/c_06620060317en00010028.pdf)

sanctions compétent du Conseil de sécurité doit être consulté) »<sup>6</sup>. Si, au sein des Nations unies, le Conseil de sécurité peut jouer un tel rôle d'arbitrage, il n'existe, à l'échelon européen, aucune instance à laquelle se référer ce qui laisse le soin à chaque Etat d'arbitrer ses propres décisions.

D'autre part, « la fourniture d'équipement létal et d'une assistance financière ou technique connexe peut également être autorisée dans certains cas, sous réserve de garanties et de conditions adéquates ». En clair, chaque Etat a la possibilité d'apprécier, sous réserve de ces garanties et conditions qui ne sont pas détaillées, la pertinence de passer outre l'embargo s'il le juge acceptable.

### **La position actuelle de l'UE et de ses Etats membres**

Ces dernières années, à de nombreuses reprises, des responsables politiques européens se sont exprimés pour une levée de l'embargo de l'UE sur les fournitures militaires à destination de la République populaire de Chine. En 2004, notamment, la pression venant des gouvernements allemands, français et italiens, soucieux d'améliorer leur relation stratégique avec Pékin, a été particulièrement forte et, après le sommet entre l'UE et la Chine de cette année-là, l'UE semblait se diriger vers cette voie.

Par la suite, le vote en mars 2005 par le gouvernement chinois d'une loi anti-sécession à l'encontre de Taiwan, la présidence de l'UE par des Etats membres peu favorables à cette levée, comme la Grande-Bretagne, ainsi que le remplacement de Gerhard Schröder par Angela Merkel à la chancellerie allemande, ont considérablement changé la donne.

La dernière rencontre entre les dirigeants chinois et ceux de l'UE en septembre 2006 a été l'occasion pour les seconds de réaffirmer leur position en la matière : l'Union européenne a pour objectif de lever l'embargo une fois que les travaux de révision du Code de conduite européen en matière d'exportation d'armes<sup>7</sup> seront terminés. Cette position équivaut à repousser le débat sur l'embargo chinois de quelques années étant donné l'enlisement des négociations au Conseil de l'Union européenne sur le Code de conduite.

Actuellement, les Etats membres qui, comme la France et l'Italie, sont favorables à une levée de l'embargo, estiment qu'il est un reliquat de la guerre froide qui empêche de développer de meilleures relations diplomatiques mais surtout économiques et commerciales avec la puissance mondiale émergente.

Néanmoins, beaucoup d'autres pays de l'UE s'y opposent principalement pour des questions de respect des droits humains : depuis les événements de

---

6 Définition de l'UE de l'embargo sur les armes disponible sur [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/index\\_fr.htm#2.1](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index_fr.htm#2.1).

7 Le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armement encourage les gouvernements à soumettre les demandes d'exportations des produits militaires à l'examen de huit critères faisant notamment référence aux droits humains, à la stabilité régionale, au terrorisme international, aux risques de détournement des produits exportés et aux capacités du pays destinataire. Le texte intégral du Code de conduite est disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g1608.html>

Pour une analyse critique du Code européen et de sa mise en application, voir «Taking Control. The Case for a More Effective European Union Code of Conduct on Arms Exports», Rapport de la société civile européenne, septembre 2004, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4196.pdf> et C. Gramizzi et L. Mampaey, *L'Union européenne et le commerce des armes*, Note d'analyse du GRIP, 20 mars 2004 disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g1040.html>

1989, les évolutions positives en la matière restent timides et sont principalement la conséquence du rapide développement économique des dernières années plutôt que de l'attitude du gouvernement central qui se livre encore et toujours à des violations de ces droits à une très grande échelle.

Le deuxième problème soulevé par les Etats membres de l'UE est la question de la stabilité régionale en Asie orientale étant donné d'une part, les tensions très vives entre la Chine continentale et Taiwan et d'autre part, les froides relations que Pékin entretient avec Tokyo. Ce point est d'une importance d'autant plus grande pour l'UE que le Japon et Taiwan sont deux alliés proches des Etats-Unis, pays qui maintient lui aussi un embargo sur les fournitures militaires à destination de Pékin et qui verrait d'un mauvais œil le partenaire européen lever son interdiction.

Enfin, un dernier point qui préoccupe les pays de l'UE en tant que puissances commerciales est la question de la propriété intellectuelle. Ainsi, la Déclaration commune faite à l'issue du neuvième Sommet UE-Chine en septembre 2006 a souligné l'importance de protéger les droits de propriété intellectuelle et le besoin d'une « politique dissuasive appropriée contre le piratage » ainsi que d'un renforcement de la législation contre la contrefaçon. Ces remarques s'adressent bien évidemment davantage à la Chine qu'à l'Union européenne<sup>8</sup>.

## **II. Les violations des droits humains et l'embargo**

La Déclaration du Conseil de l'UE qui a mis en place l'embargo sur les fournitures d'armes à la Chine a explicitement cité le problème des droits humains comme fondement de sa décision. Il est donc inévitable, et cela quelle que soit la tournure que prendront les négociations futures sur la question, que la réflexion sur cet embargo et sa levée éventuelle prennent en compte avant toute chose les pratiques des autorités chinoises en la matière.

### **Etat des lieux et tendances récentes<sup>9</sup>**

Malgré quelques évolutions positives depuis 1989 et le développement économique qui a sorti de la misère une grande partie de la population, les observateurs internationaux s'accordent à dire que la situation des droits humains en République populaire de Chine reste catastrophique. Cela s'explique notamment par le fait que le maintien du pouvoir unique du parti communiste est lié à une certaine idée de la stabilité sociale ainsi qu'à un contrôle très strict des personnes, des médias et des forces de sécurité.

Parmi les principales violations des droits humains commises à très grande échelle par le gouvernement chinois, citons :

- l'impossibilité pour les citoyens de changer de gouvernement ;

---

<sup>8</sup> Déclaration commune faite à l'issue du neuvième Sommet UE-Chine le 9 septembre 2006 disponible sur [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf)

<sup>9</sup> Les faits rapportés dans ce paragraphe proviennent du rapport 2005 du département d'Etat américain sur les droits humains en République populaire de Chine (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61605.htm>), du rapport 2006 d'Amnesty International sur la Chine (disponible sur <http://web.amnesty.org/report2006/chn-summary-fra>) et du rapport 2005 de Human Rights Watch sur la Chine (disponible sur <http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/china12270.htm>).

- les restrictions des libertés d'expression, de la presse, d'association, de religion, toute contravention à ces restrictions pouvant mener à des peines allant du harcèlement à la mort ;
- la peine de mort prononcée et appliquée à très grande échelle ;
- les violences, abus physiques et tortures contre les prisonniers menant souvent à la mort de ceux-ci, et particulièrement lorsqu'il s'agit de prisonniers politiques ;
- le harcèlement, la détention et l'emprisonnement de toute personne perçue comme une menace pour le pouvoir ;
- les arrestations et détentions arbitraires, les peines de confinement à domicile, etc. ;
- la surveillance étendue des citoyens ;
- une politique de surveillance des naissances parfois menée de manière physiquement coercitive ;
- une restriction très sévère de la liberté des organisations non gouvernementales ;
- la répression culturelle et religieuse des ethnies minoritaires principalement dans les régions tibétaines et musulmanes ;
- la restriction des droits du travailleur et le travail forcé, dont le travail en prison ;
- le rapatriement forcé de milliers de réfugiés nord-coréens alors qu'ils risquent la peine capitale au retour dans leur pays.

Les chiffres disponibles concernant les exécutions capitales sont particulièrement élevés. Bien que le gouvernement les tienne secrets, on estime qu'entre 5.000 et 12.000 personnes sont exécutées chaque année en Chine. Signalons que la plupart d'entre elles sont tuées au terme de procès inéquitables et/ou expéditifs. Parmi les condamnés à mort, beaucoup sont des prisonniers politiques, des prisonniers de droit commun mais aussi de nombreux « opposants » issus des minorités tibétaines et ouïgoures.

Concernant ces deux ethnies, elles sont encore actuellement l'objet de violations des droits humains les plus élémentaires étant considérées par le pouvoir central comme des composantes du terrorisme international et sont directement visées par les mesures exceptionnelles mises en place dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ».

Enfin, signalons que les violations des libertés individuelles relatives à l'accès à l'information et à la liberté d'expression sont en augmentation constante ces dernières années notamment à cause de la volonté du gouvernement de régenter les communications informatiques.

### **Implication des produits européens dans les violations des droits humains**

Malgré l'existence de l'embargo de l'UE, des produits d'origine européenne, conçus ou fabriqués avec la participation d'entreprises des Etats membres, ont déjà été utilisés par les autorités chinoises pour commettre des violations des droits humains ou pour les faciliter. Si l'exportation de certains de ces produits n'est pas soumise à l'obtention d'une licence gouvernementale, la possibilité que ces accords commerciaux aient lieu, donne une idée de la fragilité de l'embargo et de son inefficacité à éviter toute implication européenne dans les violations des droits humains perpétrées par les forces de l'ordre chinoises. Cette situation rappelle en outre l'urgente nécessité de mettre en place des régulations internationales sur l'épineuse question des biens et technologies à double usage.

Certaines entreprises européennes, notamment françaises et britanniques, ont fourni aux autorités chinoises des systèmes électroniques de surveillance et d'identification qui ont été utilisés pour favoriser la répression interne, notamment en matière de contrôle des communications informatiques<sup>10</sup>.

De plus, certains produits expressément conçus pour infliger des tortures et des mauvais traitements, exportés par des fabricants de l'UE, seraient également utilisés par les forces de sécurité chinoises responsables de violations des droits humains. Cette situation est notamment rendue possible par le fait que ces produits ne sont soumis à aucune réglementation spécifique<sup>11</sup>.

Une participation italienne serait en cause dans la fabrication des « cellules mobiles d'exécution », des camions dans lesquels les condamnés à mort sont tués par injection et qui ont pour vocation de remplacer les pelotons d'exécution. Ces véhicules sont produits en Chine par l'entreprise *Naveco*, un consortium établi entre la société étatique *Yuejin Automotive* et *IVECO*, entreprise italienne de construction de véhicules lourds. Rien que pour l'année 2003, le nombre de ces cellules mobiles mises en services s'élèverait à 1812.

A l'heure actuelle, de nombreuses sociétés chinoises d'armement ont créé des sociétés conjointes ou signé des accords de production sous licence avec des groupes européens ou nord-américains, et cela malgré les embargos décrétés. Ainsi, plusieurs sociétés de l'UE, dont *AgustaWestland* et *EADS*, participeraient actuellement à la mise au point du Z-10, un nouvel hélicoptère d'assaut sous couvert de la fabrication d'un hélicoptère non militaire<sup>13</sup>. Ce type d'entreprise est notamment rendue possible par l'étroite imbrication des secteurs militaire et civil de l'industrie chinoise.

### **Le respect des droits humains est-il un critère pertinent ?**

L'UE a instauré l'embargo à l'encontre de la Chine pour des raisons de manque de respect des droits humains. Néanmoins, à l'heure de réfléchir à sa levée, la question de la pertinence d'utiliser cet unique critère pour déterminer la politique européenne en la matière paraît infondée ou, à tout le moins, inéquitable.

En effet, l'analyse des rapports européens de ventes d'armes montre d'une part, que le critère du Code de conduite relatif au respect des droits humains est très rarement invoqué par un Etat membre pour justifier un refus d'octroi de licence d'exportation et d'autre part, que, parmi les plus gros importateurs

---

10 *Undermining Global Security : the European Union's Arms Exports*, rapport d'Amnesty International, mai 2004 disponible sur <http://web.amnesty.org/library/index/engact300032004>

11 Une réglementation commerciale commune visant à interdire le commerce des produits destinés à la torture et aux exécutions capitales est à l'étude du Conseil de l'UE depuis plusieurs années mais n'a toujours pas été adoptée.

12 *Undermining Global Security : the European Union's Arms Exports*, rapport d'Amnesty International, mai 2004 disponible sur <http://web.amnesty.org/library/index/engact300032004>

13 « China's Z-10 helicopter built on Western expertise », *Jane's Defence Weekly*, 6 avril 2005.

de fournitures militaires européennes, figurent de nombreux pays dont les autorités sont pourtant très peu respectueuses des droits humains de leurs citoyens. Pour ne prendre que trois exemples sur la période 2001-2005, signalons qu'aucune licence d'exportation n'a été refusée à destination de l'**Arabie saoudite**, que le critère relatif au respect des droits humains n'a été invoqué que 3 fois sur les 162 refus de licences d'exportation vers l'**Inde** et 7 fois sur les 115 refus de licences d'exportation vers le **Pakistan**<sup>14</sup>.

Cette situation illustre non seulement l'inefficacité du Code de conduite à réguler les exportations sensibles de l'UE mais aussi la politique du « deux poids, deux mesures » appliquée aux dépens de Pékin.

Au vu de ces éléments, le respect des droits humains ne semble pas pouvoir être un argument décisif dans le débat sur la levée de l'embargo communautaire, le peu d'évolution en la matière en Chine pouvant tout autant justifier le maintien de l'embargo qu'être la preuve de l'inefficacité de cet instrument, vieux de dix-sept ans, à faire changer la politique de Pékin sur ce point.

### **III. Autres facteurs invoqués pour maintenir une politique restrictive de l'UE**

L'embargo mis en place par l'UE à l'encontre de Pékin visait essentiellement à exercer une pression politique sur les autorités chinoises afin de les inciter à adopter des pratiques plus respectueuses en matière des droits humains et, par la même occasion, cherchait à empêcher que du matériel militaire d'origine européenne soit utilisé pour commettre des violations en la matière.

Toutefois, l'opportunité de lever ou non l'embargo peut et doit aussi être évaluée au regard des critères du Code de conduite que les Etats membres de l'UE ont adoptés en 1998 et à l'examen desquels toute exportation d'armes européennes doit être soumise. En ce qui concerne la Chine, quatre des huit critères du Code de conduite méritent d'être étudiés plus en détail : les risques pour la stabilité régionale, la politique de Pékin en matière d'exportation d'armement et le risque de prolifération qu'elle implique, les risques de tensions internes et enfin, le manque de transparence et de garanties suffisantes données par les autorités chinoises.

Enfin, sera également évoquée la question du respect de la propriété intellectuelle qui se pose pour n'importe quel Etat ou société qui envisage de mener une entreprise commerciale en Chine.

#### **Course à l'armement et stabilité régionale**

La levée de l'embargo entraînerait vraisemblablement une augmentation des ventes d'armes européennes à destination d'un pays qui compte déjà parmi les plus militarisés au monde et qui est lancé dans une course à l'armement intense avec certains des Etats voisins. Malgré qu'aucune menace significative ne pèse sur le géant chinois, Pékin a, ces dernières années,

---

<sup>14</sup> Chiffres provenant des troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième rapports annuels établis en application du point 8 du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armements, *Journal officiel de la Communauté européenne 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005*.

régulièrement augmenté ses dépenses militaires qui, en 2005, étaient de l'ordre de 81 milliards USD, soit 4,3% du PIB national<sup>15</sup>.

Cette politique d'armement particulièrement active viserait, d'une part, à combler le retard technologique du dispositif et de l'organisation militaires chinois par rapport à celui des autres grandes puissances et, d'autre part, à faire plier Taiwan dans le différent qui oppose les deux Etats.

A cet égard, les exercices militaires de grande échelle menés par les armées des deux pays ces dernières années ainsi que les énormes sommes également dépensées par Taiwan pour acquérir du matériel militaire, notamment auprès des Etats-Unis, ne permettent pas d'envisager une diminution des tensions. Dans ce contexte, toute exportation d'armes à destination de Pékin comme de Taipei est susceptible de constituer un facteur au moins indirect de détérioration des relations entre les deux pays ou, pour le moins, d'attiser la course à l'armement à laquelle les deux pays se livrent.

### **Politique chinoise en matière d'exportation d'armement et risque de prolifération**

Bien que difficiles à étudier dans les détails étant donné l'opacité qui les entoure, les exportations d'armement de la Chine qui sont en constante augmentation reflètent une politique globalement peu soucieuse des risques de prolifération ainsi que des engagements internationaux. En effet, c'est le seul parmi les gros producteurs militaires à ne pas avoir signé d'accord multilatéral définissant des critères de délivrance de licences d'exportation, comme par exemple l'Arrangement de Wassenaar.

Si l'on connaît depuis plusieurs années les responsabilités chinoises en matière de prolifération du matériel nucléaire et des missiles notamment vers la **Corée du Nord**, l'**Iran**, le **Pakistan** et la **Syrie**, ce n'est que récemment que des informations ont pu être recueillies concernant l'armement conventionnel.

Ainsi, un rapport d'Amnesty International a mis en lumière les pratiques de Pékin en matière d'exportation d'armes légères et de petit calibre et d'armes classiques<sup>16</sup>.

Ces dernières années, la Chine a notamment exporté des armes légères et de petit calibre vers le **Brésil**, le **Myanmar**, l'**Indonésie**, l'**Iran**, le **Pakistan** et le **Soudan**, pays dont les forces de sécurité sont coutumières de violations des droits humains. Signalons que des armes envoyées vers Khartoum ont également équipé le Front uni pour le changement démocratique au **Tchad** (FUCD) qui est soutenu par le Soudan afin de déstabiliser le pouvoir central tchadien.

Depuis une quinzaine d'années, Pékin exporte massivement en Afrique des Grands Lacs des armes et des munitions, qui ont vraisemblablement servi à pérenniser la situation catastrophique de l'Est de la **République**

---

15 Estimation de la CIA disponible sur <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ch.html>

16 « Chine – Conflits et atteintes aux droits humains. Un commerce des armes en pleine expansion », *Rapport d'Amnesty International*, juin 2006 disponible sur <http://web.amnesty.org/library/print/FRAASA170302006> Sauf mention contraire, toutes les informations reprises dans ce paragraphe proviennent de ce rapport.

**démocratique du Congo**<sup>17</sup>. Ces armes transitaient soit par les pays limitrophes comme le **Burundi**, l'**Ouganda** ou le **Rwanda**, soit par des pays « amis » de Pékin comme le **Zimbabwe** ou l'**Albanie**. En outre, la Chine a longtemps effectué des livraisons d'armement au **Libéria** en échange de matières premières à l'époque où ce pays était sous embargo des Nations unies.

Les pistolets et revolvers de fabrication chinoise sont désormais les armes de prédilection des bandes criminelles et des délinquants en **Afrique du Sud**. Une situation similaire semble se développer dans des pays comme la **Thaïlande**, l'**Australie** et la **Malaisie**.

En 2005, alors que le **Népal** connaissait une grande instabilité, la Chine a signé de très gros contrats avec le gouvernement de Katmandou portant notamment sur des armes et des munitions ainsi que des grenades. Pékin s'est ainsi engouffré dans le vide laissé par l'embargo informel que les fournisseurs traditionnels du Népal, comme les Etats-Unis, l'Inde et le Royaume-Uni, s'étaient imposés en février 2005.

La Chine a également fourni de l'équipement lourd à certains pays sensibles, dont des hélicoptères militaires au Soudan qui ont été utilisés dans les combats au Darfour ou encore des camions militaires vers ce même pays et vers le Myanmar.

Depuis 1996, la République populaire de Chine ne communique plus aucune information au Registre sur l'armement conventionnel des Nations unies<sup>18</sup> sous prétexte que Taiwan y est référencé alors qu'il n'est pas membre de l'ONU. Il sera intéressant de voir quelle attitude va adopter Pékin maintenant que les Nations unies ont décidé de bannir toute référence à Taiwan de ce registre<sup>19</sup>.

A cet égard, remarquons que la transmission d'informations sur l'armement conventionnel au Registre des Nations unies pourrait être adoptée par les Etats membres de l'UE comme un facteur d'appréciation supplémentaire lors de l'examen des demandes de licences d'exportation. Cette mesure avait déjà été avancée précédemment par le gouvernement des Pays-Bas qui y voyait un indicateur pertinent afin d'évaluer la « bonne conduite politique » du pays en question.

### **Tensions internes**

Selon les observateurs internationaux, il existerait actuellement plus de foyers de tensions internes basés sur des revendications ethniques, religieuses ou sociales, que Pékin ne veut bien l'admettre.

La partie la plus visible des tensions internes chinoises concerne les communautés tibétaines et musulmanes ouïgoures qui sont prises pour cibles de manière systématique par les autorités et les forces de l'ordre étant

---

17 Voir par exemple « République démocratique du Congo – Des munitions provenant de Grèce, de Chine, de Russie et des Etats-Unis sont découvertes aux mains de rebelles en RDC », *Communiqué de presse d'Amnesty International*, 16 octobre 2006 disponible sur <http://web.amnesty.org/library/Index/FRAPOL300512006?open&of=FRA-COD>

18 Le Registre de l'armement conventionnel des Nations unies est disponible sur [http://disarmament2.un.org/UN\\_REGISTER.nsf](http://disarmament2.un.org/UN_REGISTER.nsf)

19 « Un details massive US arms sale to Taiwan », *Gulf Times (Doha)*, 11 septembre 2006.

considérées comme des composantes à part entière du terrorisme international et qui sont, à cet égard, directement visées par les mesures exceptionnelles mises en place dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ». Ainsi, le 30 septembre 2006, des gardes frontières chinois ont tiré sur des Tibétains qui cherchaient à fuir le pays, tuant au moins une personne et en arrêtant plusieurs autres, dont le sort demeure inconnu<sup>20</sup>.

Il est plus que probable que les tensions sociales actuelles qui ne sont encore que sporadiques, vont devenir de plus en plus fréquentes étant donné notamment les contestations qui naissent à cause des profonds et rapides changements sociaux en cours en Chine. De plus en plus de gens tentent de s'organiser sur la base de revendications sociales comme la contestation des politiques de restriction des naissances ou des expropriations massives. Selon les autorités chinoises, il y aurait eu environ 87.000 « dérangements de l'ordre public » en 2005, soit une augmentation de 6,6% par rapport à 2004. Toujours selon les chiffres du ministère chinois de la sécurité publique, les manifestations « violentes » seraient en hausse de 13%<sup>21</sup>.

### **Manque de transparence et de garanties suffisantes**

Les pratiques de Pékin en matière de défense et d'armement ne présentent qu'un niveau très réduit de transparence. En cas de livraison d'armes, il est particulièrement malaisé pour un Etat exportateur de bénéficier de garanties solides et fiables quant à l'utilisation finale des produits exportés, à la conformité de cette même utilisation avec les engagements pris par les autorités chinoises au moment de la signature des accords commerciaux et à leur non-réexportation.

En outre, malgré les efforts entrepris de manière ostensible par le gouvernement central<sup>22</sup>, la corruption reste un fléau présent à tous les niveaux en Chine (police, administration, responsables politiques locaux et nationaux, etc.)<sup>23</sup>.

### **La Chine et le respect de la propriété intellectuelle**

Le manque de garanties quant à l'utilisation finale des produits exportés soulève des questions en matière de respect de la propriété intellectuelle. En

---

20 « China : permit independent investigation into shooting of Tibetan refugees », *Human Rights Watch release*, 26 octobre 2006, disponible sur

<http://www.hrw.org/english/docs/2006/10/26/china14460.htm>

21 Voir notamment le rapport 2005 du département d'Etat américain sur les droits humains en République populaire de Chine.

22 « Chinese corruption inquiry expands to Beijing party leaders », *The New York Times*, 27 octobre 2006 disponible sur <http://www.ihf.com/articles/2006/10/26/news/corrupt.php>

23 Selon le rapport 2005 du département d'Etat américain sur les droits humains en République populaire de Chine, « le Bureau d'audit national chinois a déterminé qu'environ 400.000.000 USD provenant du budget 2004 du gouvernement central a été mal utilisé ou détourné, ce qui représente le triple des chiffres de 2003 ». La Chine est également épinglée par le dernier rapport de l'ONG *Transparency International* en tant que deuxième plus gros pays corrupteur au monde après l'Inde. Ce rapport est disponible sur

[http://transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2006/fr\\_2006\\_10\\_04\\_bpi\\_2006](http://transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/fr_2006_10_04_bpi_2006)

effet, l'habitude de la Chine de contrefaire ou copier à grande échelle des produits étrangers soulève des craintes tant commerciales que sécuritaires<sup>24</sup>.

A court terme, sur le plan commercial, la Chine représente un immense marché avec d'énormes perspectives de profits pour les sociétés européennes d'armement ce qui explique notamment l'empressement de certains Etats membres de l'Union européenne à vouloir lever l'embargo.

Toutefois, de nombreux responsables politiques de l'Union européenne mais aussi d'autres pays, s'inquiètent du peu de cas que la Chine, pourtant membre de l'Organisation mondiale du commerce depuis 2001, fait du respect de la propriété intellectuelle et de la lutte contre la contrefaçon et la copie de biens et technologies étrangères. Par le passé, plusieurs entreprises occidentales, dont *Nike*, *Lego* et *Alcatel*, ont ainsi vu leurs produits et leur savoir-faire pillés et dupliqués par les entreprises chinoises et, par la même occasion, leurs perspectives de profits et de croissance en Chine considérablement réduites.

La possibilité que des biens et technologies militaires ou à double usage en provenance de l'UE soient contrefaits en Chine entraîne également de très gros risques en matière de sécurité.

D'une part, du matériel militaire de conception européenne fabriqué par Pékin pourrait être utilisé afin de commettre des violations des droits humains en Chine ou être exporté à destination d'Etats vers lesquels l'UE n'effectuerait pas d'exportations ou à destination de pays sensibles dans lesquels l'UE mène des efforts en vue de résoudre des conflits.

D'autre part, dans les milieux des services européens de défense, beaucoup s'inquiètent des risques considérables en matière de préservation de secrets militaires et des répercussions pour les options stratégiques européennes traditionnelles, par exemple au sein de l'OTAN<sup>25</sup>.

#### **IV. Les violations de l'embargo par les Etats-membres**

Tout bilan de l'efficacité de l'embargo de l'UE se doit d'examiner son application. Une étude rapide des rapports annuels des exportations des Etats membres depuis 2001 montre que de très nombreuses violations ont été effectuées. En effet, tous les produits dont il est question dans ces rapports, et cela sans aucune exception, font partie de la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne et, à ce titre, sont donc couverts par l'embargo communautaire.

#### **Tableau des Etats membres de l'UE ayant déclaré des licences d'exportation et/ou des livraisons de fournitures militaires à la République populaire de Chine pour plus d'un million d'euros sur une année entre 2001 et 2005**<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Selon la mission économique de l'ambassade de France en Chine, la contrefaçon représenterait 8% du PIB chinois et emploierait entre 3 et 5 millions de personnes. Chiffres disponibles sur <http://www.etudes.ccip.fr/dossiers/chine/index.html>

<sup>25</sup> «Les commandes militaires pourraient dépasser les 10 milliards d'euros», *Le Figaro*, 11 octobre 2004.

<sup>26</sup> Chiffres provenant des 3e, 4e, 5e, 6e et 7e rapports annuels établis en application du point 8 du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armements, *Journal officiel de la Communauté européenne 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005*. Il faut remarquer que les chiffres des livraisons sont systématiquement moins élevés que les chiffres des licences octroyées par les Etats membres, et cela pour n'importe quel pays destinataire. En effet, si les chiffres des licences proviennent de documents officiels des autorités nationales (ou régionales dans le cas de la Belgique), les valeurs des livraisons effectives ne représentent que les montants des exportations

Année	Pays exportateur	Nombre total des licences	Montant total des licences	Livraisons	Nombre de refus <sup>27</sup>
			en euros sauf mention contraire		
2001	France			8.113.408	
2001	Italie	7	3.758.409	8.147.454	
2001	Royaume-Uni	124	32.000.000 £	Non communiqué	
<b>2001</b>	<b>UE</b>	<b>139</b>	<b>54.415.665</b>	<b>16.260.862</b>	<b>22 refus en application des critères 1 (8 fois), 4 (4 fois), 2, 5 et 8 (une fois chacun)</b>
2002	Autriche	3	2.025.925		
2002	France	73	105.431.246		
2002	Italie	7	22.836.976	40.533.731	
2002	Royaume-Uni	203	79.500.000	31.800	
<b>2002</b>	<b>UE</b>	<b>287</b>	<b>209.794.157</b>	<b>40.565.531</b>	<b>17 refus en application des critères 1 (6 fois), 2 (3 fois), 4 (9 fois), 5 (une fois), 7 (2 fois) et 8 (4 fois)</b>
2003	Allemagne	11	1.096.261		
2003	France	96	171.530.641		
2003	Italie	3	127.128.192	1.641.395	
2003	République tchèque	9	3.610.819	100.000	
2003	Royaume-Uni	40	112.455.000	Non communiqué	
<b>2003</b>	<b>UE</b>	<b>159</b>	<b>415.820.913</b>	<b>1.741.395</b>	<b>43 refus en application des critères 1(15 fois), 2(1 fois), 4(23 fois), 5(5 fois), 7(4 fois) et 8(7fois)</b>
2004	France	123	168.900.766	68.100.000	
2004	Italie	6	2.069.454	1.741.800	
2004	République tchèque	7	18.934.000	3.006.000	
2004	Royaume-Uni	38	147.600.000	Non communiqué	
2004	Slovaquie	1	2.236.842		
<b>2004</b>	<b>UE</b>	<b>202</b>	<b>340.664.219</b>	<b>72.854.637</b>	<b>38 refus en application des critères 1(22 fois), 2(4 fois), 3(une fois), 4(8 fois), 5(8 fois), 7(1 fois) et 8(4 fois)</b>
2005	France	100	150.214.426	109.769.796	
2005	Italie	2	412.826	1.308.705	
2005	République tchèque	5	3.171.000	2.161.000	
2005	Royaume-Uni	44	88.056.606	Non communiqué	

directement à disposition des autorités. En effet, celles-ci ne font aucun travail systématique de recherche d'informations auprès, par exemple, de l'industrie ou des services douaniers.

<sup>27</sup> Les données fournies dans les rapports annuels des exportations d'armement de l'UE ne permettent pas de déterminer quels Etats ont émis ces refus.

2005	UE	181	241.805.392	113.242.714	37 refus en application des critères 1(13 fois), 4(19 fois), 5(9 fois), 6(une fois), 7(11 fois) et 8(7 fois)
------	----	-----	-------------	-------------	--

N.B. : Ce tableau ne reprend que les plus importantes délivrances de licences d'exportations et/ou livraisons à destination de la Chine continentale. Il ne prend pas en compte les licences d'exportations et les livraisons de l'UE à destination d'Hong Kong<sup>28</sup> et Macao<sup>29</sup>, deux territoires chinois comptabilisés séparément dans les rapports d'exportation de l'UE mais qui peuvent vraisemblablement servir de discrètes portes d'entrée vers la Chine.

A l'exception de l'année 2003 pendant laquelle les livraisons à destination de Pékin ont sensiblement baissé, le portrait dressé par ce tableau montre que la Chine constitue, malgré l'existence de l'embargo, un importateur relativement important de matériel militaire européen. Sur l'ensemble de la période considérée, les Etats membres de l'UE ont délivré 968 licences d'exportation d'une valeur commerciale de 1.262.500.346 € et ont effectué des livraisons pour 244.665.139 €.

Si ce volume d'exportation reste de loin inférieur aux chiffres concernant l'Arabie saoudite (1.750 licences octroyées pour une valeur de 9.498.540.697 € et livraisons à hauteur de 3.238.162.684 €) et l'Inde (6.974 licences octroyées pour un montant de 4.231.511.210 € et livraisons effectuées pour 1.228.811.716 €), il est comparable à celui à destination du Pakistan, un importateur relativement important de fournitures militaires européennes (2.570 licences octroyées pour un montant de 1.944.502.736 € et des livraisons pour 288.542.004 €).

Dans le même temps, 157 licences ont été refusées à la Chine, les explications les plus fréquentes de ces refus étant le 1er critère du Code de conduite relatif au **respect des engagements internationaux des Etats membres** invoqué 64 fois, le 4e critère relatif à **la préservation de la stabilité régionale** invoqué 63 fois, le 5e critère relatif à **la sécurité nationale des Etats membres et des territoires dont les relations extérieures dépendent de l'un d'entre eux** invoqué 24 fois, le 8e critère relatif à **la compatibilité des exportations d'armement avec la capacité technique ou économique du pays destinataire** invoqué 23 fois et enfin, le 7e critère relatif à **l'existence d'un risque de détournement de l'équipement ou de réexportation non souhaitée** invoqué 18 fois. S'il est interpellant que le respect des engagements internationaux, et donc de l'embargo communautaire, n'est invoqué que dans un cas de refus sur trois (64 fois sur 157 refus), il est inquiétant de relever que le 2e critère du Code de conduite relatif au **risque que le matériel exporté soit impliqué dans des violations des droits humains**, n'est avancé par les gouvernements européens comme justification d'un refus de licence que neuf fois en cinq ans (soit dans 5% des cas).

De manière surprenante, on compte parmi les fournisseurs européens de Pékin, non seulement des Etats favorables à la levée de l'embargo (comme la

<sup>28</sup> Sur la période 2001-2005, les rapports de l'UE recensent 370 licences d'exportation acceptées pour une somme totale de 29.297.927 € et des livraisons pour 1.164.247 € ainsi que 5 refus.

<sup>29</sup> Sur la période 2001-2005, les rapports de l'UE recensent 72 licences d'exportation acceptées pour une somme totale de 1.537.781 € et des livraisons pour 12.067 € ainsi que 13 refus.

France, l'Allemagne ou encore l'Italie) mais aussi des pays qui y sont publiquement opposés (comme par exemple le Royaume-Uni).

Sur la période considérée, la Belgique n'a ni délivré de licences, ni effectué de livraisons vers la Chine, Hong Kong ou Macao. Toutefois, il apparaît qu'elle aurait déjà, dans le courant des années 90, violé l'embargo de l'UE en autorisant la vente de machines de production de munitions<sup>30</sup>.

La nature des armements ou des biens et technologies à double usage concernés par ces licences d'exportations n'est malheureusement pas toujours identifiable, le degré de précision des données n'étant pas suffisant pour une telle analyse.

De manière générale, les ventes européennes représentent une proportion très faible des importations militaires et de biens à double usage effectuées par Pékin. C'est d'ailleurs parce que celle-ci est gênée par sa dépendance vis-à-vis des ventes militaires de la Russie qu'elle cherche avec autant d'assiduité à faire lever l'embargo de l'UE<sup>31</sup>.

Quoiqu'il en soit, ces transferts européens constituent bel et bien une violation de l'embargo. Ce dernier est en effet censé imposer une interdiction absolue non limitée à la nature précise du matériel concerné ou à l'usage qui pourrait en être fait, contrairement au Code de conduite.

## **V. Le Code conduite pourrait-il remplacer l'embargo ?**

L'interprétation par les gouvernements de l'Union des critères du Code de conduite européen lors des six premières années de son application et le nombre important des violations de l'embargo actuellement en vigueur permettent de mesurer la distance qui sépare encore les engagements politiques communautaires des pratiques nationales en termes d'exportations.

Ce constat suggère qu'en cas de levée de l'embargo, l'application du Code de conduite - même s'il devient juridiquement contraignant - et les mesures de contrôle qui l'accompagnent, ne suffiront vraisemblablement pas à éviter des exportations potentiellement dangereuses vers Pékin.

Les statistiques relatives aux dernières années prouvent en effet que d'autres exportations ont eu lieu, vers des destinations tout aussi sensibles que la Chine.

Est-il pertinent de croire que le Code de conduite garantira une politique cohérente d'exportation d'armement vers Pékin alors qu'il n'est manifestement pas en mesure de le faire actuellement dans des cas bien moins difficiles à évaluer ?

Est-il crédible de penser que le Code de conduite, surtout s'il n'est pas juridiquement contraignant, pourrait réussir là où l'embargo communautaire a été un échec, au moins partiel ?

## **VI. Conclusions**

---

<sup>30</sup> Source confidentielle.

<sup>31</sup> Outre la Russie, les principaux fournisseurs d'armement de la Chine sont Israël et l'Afrique du Sud.

La question de la levée ou du maintien de l'embargo des fournitures d'armement à destination de la Chine illustre à merveille les contradictions de la politique de l'UE en matière d'exportation d'armement.

La mise en place de cet embargo en 1989 en vue de faire pression sur Pékin pour qu'il adopte des pratiques plus respectueuses en matière de droits humains, est louable et constitue un précédent très important. Dans la mesure où l'attitude des autorités chinoises n'a que peu évolué sur ce point depuis 17 ans, le maintien de cette mesure semblerait logique en vue de continuer à faire pression dans ce sens. Néanmoins, l'échec de cet embargo repose justement sur le fait qu'il n'est pas parvenu à faire fléchir une seule fois Pékin sur la question des droits humains. De plus, le viol massif de l'embargo par les Etats membres de l'UE a vidé l'embargo d'une grande partie de son sens. Enfin, son maintien paraît incongru au regard des pratiques européennes en la matière, le respect des droits humains constituant rarement une raison en soi pour refuser l'exportation d'armement à destination d'un pays.

Si les considérations de stabilité régionale et nationale ainsi que le danger de réexportation non désirée d'armement depuis la Chine méritent d'être prises en compte à l'heure de discuter de la pertinence du maintien de l'embargo, il y a fort à parier que la décision des responsables politiques des Etats membres de l'UE se fondera aussi sur des considérations économiques, la question étant de savoir quel sera le rapport de force entre d'une part, les bénéfices potentiels en matière d'expansion économique et de retombées financières et d'autre part, le danger posé par le manque de respect de Pékin de la propriété intellectuelle ou encore les risques découlant de l'usage des armes européennes par la Chine.

Quelles que soient les évolutions futures dans ce dossier, on ne peut qu'espérer que l'Union européenne œuvre dans l'optique de la promotion d'une politique internationale soucieuse du respect des droits humains, de la sécurité internationale et de la résolution pacifique des conflits. A ce titre, il est important qu'elle s'engage à adopter des pratiques plus cohérentes et responsables en matière d'exportation d'armement et qu'elle mette en place un instrument contraignant et assez fort pour garantir une telle politique.

Au niveau européen, si cette politique volontaire peut se traduire par le maintien de l'embargo, elle doit obligatoirement passer par l'adoption de la position commune qui vise à obliger les Etats membres à adapter leur législation aux dispositions du Code de conduite puis par un renforcement de ce dernier afin qu'il devienne juridiquement contraignant. Le rôle pilote de l'UE en matière de transparence au niveau mondial s'en trouverait renforcé, ce qui lui conférerait davantage de légitimité en vue d'une demande d'adoption par Pékin d'un instrument similaire, dans l'optique de la levée de l'embargo.

Au niveau international, chacun des Etats membres de l'UE, en tant que membre des Nations unies, doit continuer à promouvoir le projet de Traité sur les transferts d'armes ainsi que l'ensemble des initiatives internationales contribuant à renforcer l'arsenal normatif de contrôle des transferts de ces biens commerciaux très particuliers que sont les armes. A plus long terme, cela aurait certainement le mérite d'inciter les autres membres de la communauté internationale, dont la Chine, à s'aligner sur des pratiques plus responsables.

---

© 2005, **GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**  
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33 - Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org) - Courriel :  
[admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales,  
moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.  
Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source  
and the name of the author are acknowledged.

Avec le soutien de la



Wallonie