

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.

ÉCLAIRAGE – 24 juillet 2019

SANTOPINTO Federico, *Le Fonds européen de la défense ouvre le débat sur les exportations d'armes*, Éclairage du GRIP, 24 juillet 2019, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2798>



Le Fonds européen de la défense ouvre le débat sur les exportations d'armes

Par **Federico Santopinto**

24 juillet 2019

En 2017, l'Union européenne (UE) a fait un choix surprenant. Elle a décidé de se doter d'un Fonds européen de la défense (FEDEF) afin de soutenir les activités de recherche et de développement dans le domaine militaire. Pour la première fois de son histoire, l'UE pourrait donc disposer d'un outil budgétaire conséquent, en mesure de façonner l'industrie de défense de ses pays membres.

Les implications de cette initiative sont nombreuses. L'une d'entre elles retient ici particulièrement l'attention, car elle concerne l'épineux débat relatif aux exportations d'armes. La création du Fonds pose en effet une question toute simple à ce sujet : si le budget communautaire doit financer le développement et la production de matériel militaire, l'UE ne devrait-elle pas avoir son mot à dire en matière d'exportations vers un pays tiers ?

Les compétences actuelles de l'UE

En principe, l'UE dispose déjà d'un instrument juridiquement contraignant qui devrait lui permettre de contrôler les transferts d'armement des pays membres. Il s'agit de la Position commune 2008/944/PESC (PC). Celle-ci demande aux États membres de respecter certaines normes et procédures lorsqu'ils octroient des licences d'exportations d'armes. Elle définit plus précisément 8 critères politiques et éthiques sur la base desquels les pays de l'UE doivent évaluer, au cas par cas, si concéder ou non les licences en question. La PC impose en outre aux États membres la soumission auprès de l'UE d'un rapport annuel sur leurs transferts internationaux d'armes (hors UE).

À ces dispositions juridiques européennes s'en ajoute une autre de nature internationale, adoptée au niveau des Nations unies. Tous les membres de l'UE ont en effet adhéré au Traité sur le commerce des armes (TCA). Comme la Position commune, le TCA impose, d'une part, le respect de critères éthiques et politiques qui doivent guider l'octroi des licences d'exportation et, d'autre part, la publication d'un rapport annuel spécifique devant assurer une transparence minimale.

Avec de telles règles, on pourrait être tenté de penser que les transferts d'équipements militaires sont efficacement contrôlés. Ce serait ignorer que le droit européen et le droit international ne font pas toujours bon ménage avec la pratique des États. Bien qu'ils soient en principe contraignants, la Position commune et le TCA n'ont en réalité qu'un impact limité, faute de mécanismes de sanction et de procédures claires en cas de comportement non conforme aux textes de la part des États.

Dans la pratique, le respect des critères politiques et éthiques est ainsi laissé à l'appréciation discrétionnaire de chaque pays membre, sans que la Cour européenne de justice ne puisse être saisie. Ce qui signifie, en d'autres termes, que les chancelleries européennes peuvent, *in fine*, agir comme bon leur semble, et ce même vis-à-vis d'un pays comme l'Arabie saoudite, dont les forces armées font pourtant peu de cas du droit international humanitaire au Yémen¹.

Une Commission timide et précautionneuse

Les États membres font comme bon leur semble parce que le dossier des exportations d'armes est capital pour eux. Et ce pour deux raisons, qui sont en réalité les deux faces de la même médaille. La première concerne la souveraineté nationale, que certains pays européens chérissent tant, comme si elle existait encore. La France, par exemple, a l'ambition d'être une puissance globale et conçoit les exportations d'armement comme l'un des principaux vecteurs d'influence et de positionnement géopolitique dont elle dispose. Elle souhaite en conséquence garder jalousement la main sur toute compétence en la matière.

La deuxième raison qui explique la sensibilité du dossier est d'ordre économique. Bien que ce raisonnement soit questionnable, la vente d'armes à des pays tiers est présentée comme une condition essentielle de la survie des producteurs européens d'armement. Selon ce discours, les industriels seraient en effet confrontés à une demande intérieure ou intra-européenne trop faible pour leur permettre d'être compétitif face aux entreprises concurrentes chinoises, russes ou américaines. Les exportations viendraient donc compenser la prétendue faiblesse du marché intérieur européen.

Ce sont donc des motifs liés à la souveraineté politique et économique qui expliquent pourquoi les transferts d'équipements de défense soient une question si sensible pour les principaux pays de l'UE. Cet enjeu est d'ailleurs tellement sensible que la Commission a tout fait pour éviter de l'aborder lorsqu'elle a proposé la création du FEDEF. Non qu'elle soit opposée au principe que l'Union puisse renforcer ses compétences en la matière. Mais l'exécutif européen craint qu'en évoquant le sujet, les pays de l'UE ne s'agacent au point de rejeter le Fonds.

La Commission a ainsi pris d'innombrables précautions formelles et informelles afin d'éviter que le débat sur les exportations d'armes ne s'étende aux discussions concernant le FEDEF. Elle s'est en premier lieu retranchée derrière plusieurs déclarations visant à préciser qu'en aucune manière la création du FEDEF ne remettrait en question le rôle prééminent des États membres à ce sujet². En deuxième lieu, pour rassurer les pays de l'UE d'un point de vue juridique, elle a fait insérer dans le règlement du Fonds une disposition précisant explicitement que l'action du FEDEF « *est sans incidence sur la liberté de décision des États membres en matière de politique d'exportation de produits liés à la défense* »³.

Un Parlement plus audacieux

À force de préciser avec tant d'insistance que le FEDEF n'a pas vocation à remettre en cause les compétences des États membres en matière d'exportation d'armes, la Commission a fini involontairement par insinuer le contraire. Et elle a surtout donné des idées au Parlement européen (PE).

Le PE a formulé plusieurs propositions ambitieuses à ce propos. Lors des négociations interinstitutionnelles relatives à l'adoption du règlement du Fonds, il a commencé par rappeler que les États membres voulant exporter des produits cofinancés par le FEDEF devront faire preuve de davantage de rigueur dans le respect des dispositions du TCA et de la Position commune⁴. Il a aussi demandé, bien que vainement, que le Fonds ne puisse financer le développement ou la production d'armes légères et de petit calibre destinées principalement à des fins d'exportation, à moins qu'un État membre n'exprime le besoin stratégique de développer ce type d'arme⁵. Cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil mais elle prouve néanmoins que le débat est désormais bel et bien sur la table.

Les idées les plus intéressantes du PE ont été formulées dans le rapport d'évaluation de 2018 concernant la mise en œuvre de la Position commune sur les exportations d'armes. À cette occasion, le PE a explicitement demandé que les projets qui seront financés par le Fonds puissent « être soumis à des mécanismes/régimes nationaux et européens de contrôle spécifiques⁶. » Le Parlement a formulé trois propositions concrètes à ce sujet :

- 1) La première concerne le rapport que l'UE publie chaque année au sujet des licences d'exportation d'armes octroyées par les États membres. Les eurodéputés voudraient que la liste des produits financés par le FEDEF figure séparément dans le rapport de l'UE, ceci « afin d'assurer un suivi étroit des produits dont le financement provient du budget de l'Union »⁷.
- 2) Le PE demande en outre que l'UE mette en place un dispositif détaillé permettant d'interpréter de manière homogène les huit critères de la Position commune, et pour cela il propose de créer « un organe de surveillance, un organe de validation et un comité d'éthique pour faire en sorte que les critères de la Position commune soient appliqués au minimum aux produits financés au titre du Fonds »⁸.
- 3) Enfin, il demande que toutes les exportations d'armes des États membres, c'est-à-dire pas uniquement celles liées au Fonds, soient à l'avenir soumises à « une interprétation et une application communes »⁹ de la Position commune.

L'Allemagne entre en jeu, la France botte en touche

Bien entendu, la plupart des États membres n'ont pour l'instant aucune intention de prendre sérieusement en considération les suggestions du PE. La France en particulier, qui est peut-être le pays le plus influent à Bruxelles pour ce qui concerne les questions de défense, persiste à ne vouloir rien lâcher de ses compétences nationales en matière d'exportation d'armes. Les autorités françaises s'opposent catégoriquement à tout renforcement du rôle de l'UE dans ce domaine, ceci malgré leurs envolées lyriques sur l'impérieuse nécessité d'approfondir l'intégration du Vieux Continent, voire de créer une armée européenne.

Dans d'autres pays de l'UE, cependant, les lignes ont commencé à bouger. C'est le cas notamment en Allemagne. Plus mesurée que la France sur le front lyrique mais plus concrète lorsqu'il s'agit de faire des propositions renforçant l'intégration, Berlin a reconnu que la création du Fonds européen de la défense devait comporter à terme un approfondissement des compétences de l'UE en matière d'exportations d'armes¹⁰.

Les autorités allemandes ont en outre commencé à adopter une interprétation moins permissive de la Position commune, en refusant notamment d'exporter certains équipements militaires à l'Arabie saoudite.

Ces prises de position adoptées par Berlin ont fortement perturbé Paris, à l'heure où les deux capitales s'apprêtent à lancer des coopérations industrielles d'envergure, comme le Système de combat aérien du futur (SCAF) ou la prochaine génération de chars de combat. L'ambition officiellement affichée des deux côtés du Rhin est de renforcer l'autonomie stratégique européenne. À ce titre, les programmes en question pourraient donc bénéficier d'importantes contributions du Fonds. Mais le fait que ces projets franco-allemands soient censés poursuivre une ambition européenne et le fait qu'ils puissent être alimentés par le budget communautaire sont autant de facteurs qui ne semblent pas perturber la posture française en matière d'exportations. Paris a ainsi demandé à Berlin de s'engager de manière formelle et bilatérale à ne pas entraver sa propre politique en matière de ventes d'armes lorsque les équipements développés en commun seront concernés, et ce même s'ils seront cofinancés par le Fonds¹¹.

La posture française, toutefois, est désormais fragilisée, parce qu'elle repose sur un tabou brisé. Depuis que le FEDEF a été créé, en effet, l'idée que les compétences des États membres en matière d'exportation d'armes puissent un jour être intégralement européennes n'apparaît plus comme naïve. Le Fonds porte en lui les germes d'un débat qui ne peut plus être esquivé et qu'il convient maintenant d'alimenter.

* * *

L'auteur

Federico Santopinto est analyste au GRIP. Il est spécialisé dans le processus d'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère.

-
1. Le cas de l'Arabie saoudite est emblématique. La vente d'armes à ce pays contredit clairement, entre autres, les critères suivants de la Position commune : le n° 2 relatif aux droits de l'homme, le n° 4 sur le respect de la stabilité régionale et le n° 7 concernant les risques de détournement.
 2. Interviews.
 3. Résolution législative du PE du 18 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le FEDEF, art. 22.8 bis et 25.2bis, P8_TA-PROV(2019)0430.
 4. Art. 7bis du Rapport du PE du 28 novembre 2018 sur la Proposition de règlement du PE et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, A8-0412/2018.
 5. Ibid., art. 11.6.
 6. Résolution du PE du 14 novembre 2018 sur le thème : « Exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC », P_TA-PROV(2018)0451., point 19.
 7. Ibid., point 41.
 8. Ibid., point 41.
 9. Ibid., point 41.
 10. The Federal Government of Germany, [Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel on 16 February 2019 at the 55th Munich Security Conference](#), 26 février 2019. Lire aussi la [déclaration prononcée par la ministre de la Défense allemande Ursula von der Leyen au Bourget](#) le 17 juin 2019.
 11. Des dispositions dans ce sens ont été adoptées au sein du Traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes de 2019 (ou traité d'Aix-la-Chapelle), et sont actuellement négociées dans le cadre des coopérations industrielles citées.