

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 d'une quinzaine de 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 – 27 décembre 2022

CAMELLO Maria. « Exportations d'armes européennes en Ukraine : quelles mesures pour réduire le risque de détournement ? », *Éclairage du GRIP*, 27 décembre 2022, Bruxelles.

<http://www.grip.org/exportations-darmes-en-ukraine-quelles-mesures-pour-reduire-le-risque-de-detournement>



Exportations d'armes européennes en Ukraine : quelles mesures pour réduire le risque de détournement ?

par **Maria Camello**

27 décembre 2022

Depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, la plupart des États membres de l'Union européenne (UE), et d'autres pays occidentaux, ont fourni des quantités importantes d'armes, de munitions et d'autres équipements militaires à Kiev¹. Ces transferts ont été effectués au nom du droit de l'Ukraine à l'autodéfense, garanti par la Charte des Nations unies et repris dans les instruments internationaux de contrôle des armes tels que le Traité sur le commerce des armes (TCA) et la Position commune européenne de 2008 (PC)². Ces livraisons ne sont cependant pas sans risques. Dans un contexte caractérisé par la nécessité d'agir rapidement, il est à craindre que le risque de détournement d'armes n'ait pas été apprécié de manière adéquate³.

Le détournement qualifie une situation qui voit un bien militaire (ou à double usage) atterrir en possession d'utilisateurs non autorisés ou être utilisé dans des conditions proscrites. Il s'agit d'un obstacle à la construction d'une paix durable et constitue une menace immédiate pour la protection des civils, favorisant la violence et la criminalité. Le risque de détournement figure parmi les huit critères de la PC que les États membres de l'UE doivent prendre en compte lors de l'évaluation de l'octroi d'une licence d'exportation d'armes⁴.

En Ukraine, le détournement d'armes était déjà un problème avant le déclenchement du conflit avec la Russie. En effet, selon une étude de *Small Arms Survey* publiée en 2017, les faiblesses du système juridique réglementant la possession et l'utilisation de ce type de biens et l'absence d'un registre central ont rendu extrêmement difficile le contrôle des armes dans le pays⁵. En outre, la quantité importante d'armes présente après l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, le déclenchement des hostilités dans l'est du pays en 2014 et l'absence de contrôles aux frontières ont été des facteurs favorisant la prolifération d'armes illégales sur ce territoire⁶.

Le conflit actuel et la grande quantité d'armes expédiées en Ukraine depuis la fin février 2022, dont des armes légères et de petits calibres (ALPC) et leurs munitions⁷, mais aussi des armes antichars et des systèmes antiaériens portables, laissent penser que le risque de détournement est désormais critique. Ces armes peuvent être perdues sur le champ de bataille, capturées par l'armée russe au cours des combats ou revendues par des belligérants pour finir entre les mains de groupes armés non officiels, de terroristes ou de criminels actifs dans différentes parties du monde. L'UE et ses États membres ont tardé à prendre des mesures pour atténuer les risques inhérents à l'envoi d'une telle quantité et d'une telle variété d'armes à un pays qui est en guerre.

Cet *Éclairage* dresse un bilan des mesures annoncées à ce jour par les différentes institutions européennes et leurs États membres. Il analyse leurs impacts potentiels et les principaux défis auxquels elles devront faire face dans un contexte mouvant. Pour ce faire, ce texte procède en trois temps. Le premier porte sur l'évaluation du risque de détournement par les États membres de l'UE et les mesures de contrôle des livraisons sur le terrain. Dans un deuxième temps, l'*Éclairage* considère le rôle de la Facilité européenne pour la paix, outil finançant une partie des livraisons d'armes des États membres de l'UE vers l'Ukraine, dans le contrôle du matériel envoyé. Dans un troisième temps, le texte se concentre sur des actions entreprises par les institutions européennes pour la lutte contre le trafic d'armes, notamment en Europe de l'Est et du Sud-Est.

L'évaluation du risque de détournement et le contrôle des livraisons sur le terrain

L'article 2 de la Position commune (du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008 relative au contrôle des exportations d'armes – ci-après PC) établit une liste de huit critères que les États membres de l'UE doivent prendre en compte lors de l'évaluation préalable à l'octroi d'une licence d'exportation d'armes (voir encadré 1). Le septième critère porte sur « *l'existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées*⁸ ». Ce critère doit être évalué au cas par cas et même si la licence a été accordée, elle peut être révoquée ou annulée si les circonstances ont changé et que les risques évalués sur la base de la PC se révèlent beaucoup plus élevés que prévu.

En principe, dans le cas du conflit ukrainien, où la situation est rapidement changeante, les autorités nationales compétentes en matière d'exportation d'armes évaluent et réévaluent régulièrement les licences autorisées et adaptent leurs politiques d'exportation en fonction⁹. Pour ce qui est de la lutte contre le détournement d'armes, l'imprévisibilité liée au statut actif du conflit sur le territoire ukrainien rend cette mesure moins efficace qu'en temps de paix.

Encadré 1. Les huit critères de la Position commune¹⁰

Avec le but de coordonner et harmoniser leurs politiques d'exportation de matériel de défense, les États membres de l'UE ont adopté, en 2008, la Position commune 2008/944/PESC. Ce texte impose, entre autres, huit critères politiques et éthiques que les États membres doivent prendre en considération lors de l'évaluation préalable à l'octroi d'une licence d'exportation d'armes. Ceux-ci sont :

1. Le respect des obligations et engagements internationaux ;
2. Le respect des droits humains dans le pays de destination finale ;
3. La situation interne dans le pays d'utilisation finale ;
4. La préservation de la paix et de la stabilité régionales ;
5. La sécurité nationale des États membres de l'UE, des alliés et des pays amis ;
6. Le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale ;
7. Le risque de détournement ;
8. La compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique de l'utilisateur final.

Dans la pratique, l'interprétation de cette grille d'analyse peut varier en fonction de chaque État membre. En vertu de la PC, ils doivent partager la cause d'un refus et peuvent être tenus de justifier leur décision d'autoriser une exportation lorsqu'un autre membre a refusé un transfert similaire. Comme la PC ne prévoit jusqu'à présent aucune sanction, les pratiques en la matière sont très diverses.

Les autorités de plusieurs États membres de l'UE affirment avoir mis en place un système de communication régulière avec les forces armées ukrainiennes au sujet des armes qui leur ont été envoyées. Ainsi, les représentants de l'armée ukrainienne assurent envoyer périodiquement des rapports sur les armes et le matériel militaire utilisés, perdus et consommés sur le terrain. En plus de fournir des informations sur les besoins réels des forces armées ukrainiennes sur la ligne de front, cela permettrait aux autorités des États membres de l'UE de détecter rapidement les cas de détournement d'armes et d'identifier les solutions possibles. Cependant, vu la haute intensité d'un conflit comptant plusieurs fronts ouverts, il est permis de douter de la capacité des militaires ukrainiens à obtenir et à centraliser efficacement ce type d'informations puis à les transmettre régulièrement et à temps aux autorités compétentes.

En outre, pour rassurer ses partenaires occidentaux, le Parlement ukrainien (la Verkhovna Rada) a voté en juillet 2022 la création d'un comité spécial temporaire chargé de superviser la réception et l'utilisation des armes expédiées en Ukraine¹¹. Ce comité a pour mission de préparer « *des initiatives législatives visant à mettre en place un modèle de contrôle parlementaire de la réception et de l'utilisation de l'aide matérielle et technique internationale (en particulier les armes)* » et de conduire « *des auditions parlementaires sur les violations des principes de légitimité, de justice et de transparence dans l'utilisation de cette aide* »¹². Il existe encore peu d'informations sur l'état d'avancement des travaux

réalisés par ce comité et encore moins sur leurs résultats. Sa mise en œuvre paraît difficile et ses modes éventuels opératoires restent un mystère.

De plus, le niveau de corruption présent au sein des institutions ukrainiennes, même avant le début de la guerre avec la Russie, ne rassure pas les partenaires quant à la réalisation efficace de ces contrôles¹³. En conséquence, tant les déclarations sur les mesures de contingence prises que les données fournies doivent donc être traitées avec prudence.

Le rôle de la Facilité européenne pour la paix et les contrôles post-exportation

Pour la première fois depuis sa création, l'UE finance des transferts d'armes létales vers un pays tiers via la Facilité européenne pour la paix (FEP), un outil adopté en 2021 visant à « *consolider la paix et à renforcer la sécurité internationale*¹⁴ » (voir encadré 2). En effet, le 28 février 2022, le Conseil a mobilisé la FEP afin de soutenir les forces armées ukrainiennes face à l'invasion russe¹⁵. De cette manière, et avec un budget de 3,1 milliards EUR en octobre 2022, l'UE a financé les livraisons d'armes des États membres à l'Ukraine¹⁶. Les États membres restant néanmoins souverains en matière d'octroi de licences d'exportation, ils doivent veiller à ce que l'évaluation et l'atténuation des risques liés à ces transferts d'armes soient effectuées de manière concrète et exhaustive et en accord avec la législation nationale et européenne. Pour s'en assurer, l'UE peut conditionner son soutien au titre de la FEP à l'application de garanties et de mesures de contrôle strictes, notamment dans le domaine de la sécurité physique et de la gestion des stocks d'armes¹⁷. Afin de réduire le risque de détournement d'armes, la FEP prévoit également la possibilité de compléter les transferts d'armes par un soutien aux bénéficiaires dans la gestion des armes et des munitions, y compris pour les éventuels contrôles post-exportation¹⁸. En principe, ces contrôles sont effectués par l'État exportateur, parfois plusieurs années après que le transfert a eu lieu. Au sein de l'UE, seule l'Allemagne réalise ce type d'inspections de façon régulière pour ses exportations d'ALPC et ceci depuis 2017¹⁹. Pour l'instant, on ignore exactement quand ces contrôles seront effectués ou même s'ils le seront. Selon les pratiques antérieures, seuls les États membres sont compétents pour réaliser des contrôles post-exportation, mais la FEP ouvre également la possibilité théorique que les institutions européennes (le Service européen d'action extérieure et d'autres agences européennes) interviennent en cette matière.

L'UE tente depuis des années de généraliser ce type de pratique parmi ses États membres, en offrant son aide et en activant ses réseaux diplomatiques aux pays qui en expriment le besoin²⁰. On constate cependant que ces tentatives n'ont pas encore porté leurs fruits. Pour plus d'efficacité, l'organisation régionale devrait dépasser le stade des intentions et des incitatifs pour développer une approche et des procédures spécifiques relatives à la mise en œuvre des contrôles post-exportation pour les matériels livrés dans le cadre d'un financement de la FEP.

Encadré 2. La Facilité européenne pour la paix

Créée en mars 2021 par décision du Conseil, la Facilité européenne pour la paix (FEP) est un instrument extrabudgétaire visant à financer les activités militaires de caractère opérationnel que l'UE compte assumer « *soit directement, soit indirectement, en soutenant l'action et les capacités de ses partenaires* »²¹. Elle prévoyait, à la base, une enveloppe financière de 5,692 milliards EUR pour la période 2021-2027²². Le 12 décembre 2022, le Conseil a décidé d'augmenter le plafond financier global de 2 milliards EUR en 2023, avec la possibilité d'une nouvelle augmentation à un stade ultérieur²³. En ce qui concerne l'assistance militaire, la FEP ne confère pas à l'UE la compétence d'octroyer elle-même des licences d'exportation d'armes et matériel militaire. Cette décision reste tributaire des États membres. Toutefois, la FEP peut financer des transferts de ce type de biens qui devront être réalisés par les États membres en respectant leur législation nationale ainsi que les règles de contrôle et transparence établies par l'UE.

Ceci dit, il est évident que les inspections des équipements militaires dans une zone de conflit, comme c'est le cas en Ukraine, se heurtent à des difficultés différentes de celles rencontrées en temps de paix. Un des principaux défis à relever pour effectuer des contrôles post-exportation en Ukraine serait de regrouper les armes livrées et réaliser les vérifications nécessaires sans affecter la situation sur la ligne de front et sans offrir une ou plusieurs cibles de choix à l'ennemi.

Les actions européennes pour la lutte contre le trafic d'armes aux frontières de l'Ukraine

La guerre en Ukraine a accentué l'intérêt de l'UE pour la prolifération et le trafic d'ALPC dans l'Europe du Sud-Est et de l'Est. Des mécanismes de contrôle des armements parfois peu efficaces dans ces régions, des modes de gouvernance questionnables et la détérioration de l'environnement sécuritaire régional augmentent le risque de détournement de ce type d'armes. Pour y remédier au moins partiellement, la Commissaire européenne chargée des Affaires intérieures, Ylva Johansson, a annoncé en juillet 2022 la création d'un centre de soutien de l'UE en Moldavie pour lutter contre le crime organisé et, plus particulièrement, contre la contrebande d'armes en provenance de la guerre en Ukraine²⁴. Le 25 novembre 2022, l'UE a également rendu publique sa feuille de route pour apporter un soutien à la lutte contre le trafic d'armes illicite dans les Balkans occidentaux, en République de Moldavie et en Ukraine, en évaluant les capacités et en fournissant une assistance technique aux services répressifs et à la police des frontières²⁵.

D'après les informations publiées par l'UE, cette assistance se concentrera sur le développement de procédures opérationnelles standard nécessaires pour améliorer la détection et l'investigation, la fourniture d'équipements et la formation²⁶. Elle sera basée sur une évaluation détaillée des besoins de chacun des pays visés. L'évaluation des besoins des services de police criminelle en

Moldavie est en cours. Celle pour l'Ukraine n'a pas encore débuté au moment d'écrire ces lignes²⁷. Les activités proposées compléteront et seront étroitement coordonnées par des agences de l'UE et internationales actives en Europe du Sud-Est, principalement l'Organisation pour la coopération en matière de sécurité en Europe (OSCE), Europol, Frontex et Interpol²⁸.

De son côté, Europol a déployé des équipes opérationnelles dans les pays européens frontaliers de l'Ukraine (en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en Moldavie) dans le cadre de la réponse de l'Agence au conflit en cours en Ukraine²⁹. Ces équipes ont pour but de soutenir les autorités nationales lors des contrôles de sécurité et des enquêtes aux frontières extérieures de l'Europe, afin d'identifier les criminels et les terroristes qui tentent de profiter de la situation en Ukraine³⁰. Ces équipes recueillent également des informations sur le terrain, qui sont utilisées pour élaborer des évaluations de la menace criminelle au niveau européen. L'agence européenne travaille également en collaboration avec les autorités ukrainiennes pour réduire le risque de détournement d'armes en direction de l'UE.

Même si ces initiatives européennes constituent un premier pas nécessaire pour établir des contrôles efficaces d'armes dans la région, elles arrivent tardivement. Elles posent question quant à leurs capacités à atténuer le risque de détournement des armes livrées à l'Ukraine de manière efficace, à court et à long terme. Le défi est colossal, puisqu'il s'agit de commettre les autorités ukrainiennes sur des mesures concrètes alors que leurs priorités sont ailleurs avec un conflit à mener sur plusieurs fronts actifs.

Conclusion. La lutte contre le risque de détournement ne doit plus attendre

La prise de conscience de l'UE et de ses États membres face au risque de détournement des armes livrées à l'Ukraine dans le cadre de la guerre avec la Russie est tardive et insuffisante. Les détails exacts de la mise en œuvre de nombre de ces mesures, comme la vérification physique des armes envoyées via la FEP, ne sont pas connus à ce stade. Le fait que le conflit soit actif entrave également la mise en œuvre des mesures annoncées, les rendant beaucoup moins efficaces qu'en temps de paix. L'instabilité du conflit rend difficiles l'anticipation des réactions et l'adaptation des politiques d'exportation d'armes pour éviter les risques majeurs à court et à long termes.

Il convient de noter que le risque de détournement d'armes peut être encore plus important une fois la guerre terminée. Il est impossible de savoir à ce stade quelle sera l'issue du conflit. Toutefois, l'UE, ses États membres et leurs alliés doivent déjà travailler sur une stratégie d'action pour lutter contre ce phénomène. Ainsi, pour faire face à la prolifération et le trafic de ces armes, il ne faut pas négliger les mesures concrètes visant à renforcer les capacités des autorités ukrainiennes en matière de contrôle des armes et les modalités d'échange d'information. Une réflexion urgente s'impose également sur l'avenir des armes expédiées : seront-elles utilisées pour reconstituer les stocks des forces armées ukrainiennes ?

seront-elles récupérées par les États exportateurs ? Si c'est le cas, comment ce processus sera-t-il coordonné ? L'atténuation des risques de détournement des armements ne peut pas attendre la fin des hostilités.

* * *

Auteur

Maria Camello est chercheuse au GRIP dans le pôle « Armement ». Titulaire d'un Master en Relations internationales, paix, sécurité et conflits de l'ULB, ses travaux portent notamment sur la prolifération des armes conventionnelles et des armes légères et de petit calibre ainsi que sur le contrôle du commerce des armes.

1. CAMELLO Maria, DAVID Clément, OBLETTE Julien, QUÉAU Yannick et VERCAMMEN Makahil, [Les armes livrées à l'Ukraine depuis janvier 2022 : Base de données et fiche d'information](#), GRIP, 27 décembre 2022.
2. Nations unies, [Traité sur le commerce des armes](#), entrée en vigueur en 2014, Principes et Conseil de l'Union européenne, [Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#), 8 décembre 2008, modifiée le 17 septembre 2019, Préambule, §12.
3. BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick, « [Ukraine : le cadre européen des exportations d'armes en péril ?](#) », *Éclairage du GRIP*, 12 juillet 2022.
4. Conseil de l'Union européenne, *op. cit.*, Article 2, critère 7.
5. MARTYNIUK Anton, « [Measuring Illicit Arms Flows: Ukraine](#) », *Small Arms Survey*, avril 2017.
6. *Ibid.*
7. CAMELLO Maria, DAVID Clément, OBLETTE Julien, QUÉAU Yannick et VERCAMMEN Makahil, *op. cit.*
8. Conseil de l'Union européenne, *op. cit.*, Article 2, critère 7.
9. Intervention des autorités compétentes des Pays-Bas lors du *side event* « The ATT and the War in Ukraine » tenu le 25 août 2022 dans le cadre de la Huitième conférence des États parties au TCA.
10. Conseil de l'Union européenne, *op. cit.*, Article 2.
11. KIZILOV Yevhen, « [Verkhovna Rada has created a commission for monitoring arms supplies to Ukraine](#) », *Ukrainska Pravda*, 19 juillet 2022.
12. *Ibid.*
13. MELKOZEROVA Veronika, « [Ukraine takes two steps forward, one step back in anti-corruption fight](#) », *Politico*, 26 décembre 2022.
14. Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen, « [Facilité européenne pour la paix](#) », *Site officiel du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen*, consulté le 8 décembre 2022.
15. Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, [Chronologie - Facilité européenne pour la paix](#), 16 décembre 2022.
16. Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, 6 décembre 2022, *op. cit.*
17. European External Action Service, [European Peace Facility, Questions and answers on the European Peace Facility's Integrated Methodological Framework](#), European Union, consulté le 26 décembre 2022.
18. *Ibid.*
19. La Belgique, la Bulgarie ou le Portugal, ainsi que la République tchèque, prévoient déjà de tels contrôles dans leur législation nationale. La Suède et l'Espagne ont commencé à donner forme

-
- à leurs systèmes nationaux d'inspection post-livraison en 2021. CAMELLO Maria, [Contrôles post-exportation : vers une pratique généralisée au sein de l'Union européenne ?](#), Note d'Analyse du GRIP, 31 mars 2021.
20. CAMELLO Maria, *op. cit.*
21. SANTOPINTO Federico, [Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ? Procédures administratives et enjeux politiques](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, GRIP, février 2022.
22. Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, 3 octobre 2022, *op. cit.*
23. Conseil de l'UE, « [Facilité européenne de paix : Le Conseil convient d'une augmentation de 2 milliards d'euros du plafond financier en 2023](#) », *Communiqué de presse de l'Union européenne*, 12 décembre 2022.
24. « [EU Creates Moldova Hub to Stem Arms Trade From Ukraine](#) », *The Defense Post*, 11 juillet 2022.
25. Council of the European Union, [Council decision \(CFSP\) 2022/2321 of 25 November 2022 in support of the South-Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons \(SEESAC\) for the implementation of the Regional Roadmap on combating illicit arms trafficking in the Western Balkans and in support of disarmament and arms control activities in South-East and East Europe](#), Official Journal of the European Union, 25 novembre 2022.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. *Ibid.*
29. L'article source, publié en avril 2022, annonçait un déploiement prévu prochainement en Hongrie. Europol, « [War in Ukraine: Europol deploys operational teams to all frontline partner countries](#) », *Europol Media & Press*, 1^{er} avril 2022.
30. *Ibid.*