

Exportations d'armes européennes et développement durable : incohérences et ambiguïtés des pratiques

Par **Nicolas Rousseau**, chercheur-stagiaire au GRIP

et **Jihan Seniora**, chercheure au GRIP

30 mars 2011

Résumé

Le lien entre sous-développement et insécurité est indiscutable, ces deux éléments se renforçant mutuellement, trop souvent alimentés par les transferts d'armements qui font prévaloir les considérations économiques et géostratégiques au détriment du développement durable. Ce dernier point se retrouve pourtant au cœur du 8^e critère de la Position commune européenne en matière d'exportations d'armements. Toutefois, la marge de manœuvre conséquente laissée en termes d'interprétation de ce critère dans le chef des 27 ne permet pas une réelle harmonisation des pratiques. Plus encore, d'importantes divergences, voire incohérences, sont fréquemment observables.

Mots clés : Développement durable, sécurité, transferts, exportations d'armes, Position commune, 8^e critère, Union européenne.

Abstract

European arms exports and sustainable development: inconsistencies and ambiguities in practice

The link between underdevelopment and insecurity is undeniable, these two elements mutually reinforcing each other. This vicious circle can also be fueled by international arms transfers, where economic and geo-strategic considerations too often prevail at the expense of considerations on sustainable development. Yet, the criterion 8 of the EU Common Position on Arms Exports focuses on sustainable development. However, differences of interpretation of this criterion between the 27 did not lead to a harmonization in practice. Significant inconsistencies in the implementation of criterion 8 are frequently observed.

Keywords : sustainable development, security, armed violence, arms exports, Common Position, criterion 8, European Union.

Citation :

ROUSSEAU, Nicolas et SENIORA, Jihan, *Exportations d'armes européennes et développement durable : incohérences et ambiguïtés des pratiques*, Note d'Analyse du GRIP, 30 mars 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-03-30_FR_ROUSSEAU-SENIORA.pdf



Introduction

L'impact de la violence armée sur le développement humain et durable est aujourd'hui bien connu. Sur l'insistance de différentes organisations non gouvernementales (ONG), les organisations internationales et régionales semblent avoir pris conscience de la nécessité d'appréhender ces deux éléments de concert et de mettre en place des actions visant simultanément à réduire la violence armée et à favoriser le développement durable.

La question des transferts internationaux d'armements à destination de pays en développement est intimement liée à cette problématique. Au-delà de la question de la pertinence des transferts au regard des besoins légitimes en sécurité d'un État, le caractère disproportionné et irresponsable de nombreuses transactions pose question quant aux impacts négatifs et de long terme qu'elles peuvent engendrer sur le développement de celui-ci.

Généralement appréhendé comme « une combinaison de croissance économique et de progrès social qui répond aux besoins immédiats sans compromettre les capacités des générations futures à subvenir à leurs propres besoins »¹, le concept de développement durable se retrouve au cœur du 8^e critère de la Position commune européenne en matière d'exportations d'armements². La nature et la formulation complexe de ce critère expliquent néanmoins qu'il soit l'objet d'importantes controverses quant à son utilisation par les 27. La mise en lumière du manque d'harmonisation des pratiques européennes en matière d'exportations d'armes qui en découle est rendue plus forte encore en raison de facteurs extérieurs inhérents au fonctionnement de la diplomatie internationale.

Cette note entend dresser un panorama général de la question du lien entre violence armée, transferts d'armements et développement durable, avec une attention toute particulière portée sur l'application et l'interprétation par les États membres de l'Union européenne (UE) du 8^e critère de la Position commune. Après avoir rappelé les grandes implications de la violence armée en termes de développement, les positions de certains États membres relatives à ce 8^e critère seront développées. Cela permettra ensuite de mettre en lumière les éventuels dysfonctionnements à l'échelle européenne, ainsi que les intérêts qui entourent cette question complexe et sensible.

1. Violence armée, transferts d'armes et développement

En septembre 2000, les États membres des Nations unies ont adopté les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), liste de 8 objectifs concrets ayant pour mission de favoriser le

1. Cette définition est basée sur celle utilisée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations unies, Rapport Brundtland, *Notre Avenir à tous*, 1987. URL :

http://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_%C3%A0_tous_-_Rapport_Brundtland

2. La Position commune européenne en matière d'exportations d'armements conventionnels, adoptée en décembre 2008, fixe huit critères censés constituer des standards de référence minimum pour guider les États membres dans le cadre de leurs décisions d'octroi de licences pour des exportations d'armements. Position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires, 8 décembre 2008. URL : <http://data.grip.org/documents/200909111123.pdf>. Pour plus d'informations, MOREAU Virginie, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?* Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, Bruxelles. URL :

<http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=834>

développement durable à l'échelle internationale d'ici 2015³. Ceux-ci constituent, à l'heure actuelle, l'engagement international le plus clair envers le développement durable⁴. Il n'a toutefois pas fallu attendre l'an 2000 pour voir émerger des obligations internationales concernant le développement durable et une prise de conscience des impacts néfastes de la violence armée sur celui-ci. Plusieurs initiatives, qu'elles soient régionales ou internationales, juridiquement contraignantes ou à portée politique, ont été élaborées pour traiter cette problématique, preuve que la communauté internationale est bel et bien consciente de l'interconnexion entre sécurité, violence armée et développement. Récemment, dans le cadre d'un débat thématique organisé au Conseil de sécurité sur le lien entretenu entre paix, sécurité et développement, Ban Ki-Moon a rappelé que « neuf des dix pays ayant les plus faibles indicateurs de développement humain connaissent des conflits depuis deux décennies (...) »⁵. De même, « les États confrontés à des inégalités frappantes, une faiblesse des institutions, des richesses mal réparties, un manque d'emplois et de libertés étaient plus exposés aux conflits »⁶. Ce constat souligne l'importance d'appréhender l'interconnexion entre sécurité et développement sur base d'une approche globale, sur le long terme et en étudiant précisément les causes profondes des violences – armées notamment – sources d'insécurité.

1.1. Pas de sécurité sans développement, pas de développement sans sécurité

La fin de la Guerre froide a permis une réelle prise de conscience internationale du lien entre sécurité et développement. De manière générale, nombre d'observateurs estiment que la vision dominante selon laquelle les problématiques sécuritaires – dont la question des transferts et de la prolifération des armements – et le développement sont intimement liés, remonte aux sanglants échecs subis par la communauté internationale dans le courant des années 1990, principalement en Somalie, au Rwanda et en Bosnie⁷. Ces tragédies ont également mis en lumière la nature nouvelle des guerres dans les relations internationales : multiplication de conflits internes mettant aux prises des acteurs non étatiques, caractérisés par une importante disponibilité en armes et dans lesquels les populations civiles paient le plus lourd tribut.

La principale hypothèse sur laquelle se base l'interconnexion entre sécurité et développement est que si les individus ne se sentent pas en sécurité, les activités nécessaires au fonctionnement d'une société ne pourront reprendre ou se maintenir correctement. Le développement est, *in fine*, impossible sans stabilité et, en même temps, la sécurité n'est pas durable sans développement⁸.

3. Les Objectifs du Millénaire sont les suivants : l'éradication de l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans ; améliorer la santé maternelle ; combattre le SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement. URL : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

4. Le Guide d'utilisation fait référence aux OMD pour l'explication du développement durable. Conseil de l'Union européenne, *Guide de l'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Document 9241/09, 29 avril 2009, URL : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

5. Conseil de sécurité, 6479^e séance, CS/10172, 11 février 2011. URL : <http://www.un.org/News/fr-press/docs//2011/CS10172.doc.htm>.

6. *Ibidem*.

7. *Sécurité et développement : entre convergence et concurrence*, Politique de sécurité : analyse du Centre for Security Studies (CSS), n° 40, Septembre 2008, Zurich.

8. DUFFIELD Mark, *Global Governance and the New wars: the merging of development and security*, London: Zed Books, 2001.

Plus particulièrement, outre les pertes en vies humaines, conséquences les plus visibles de la violence armée et de l'insécurité, leurs implications sur le développement social, politique et économique d'un État ou d'une région sont incontestables, et ce qu'elles se manifestent ou non dans le cadre plus large d'un conflit⁹. Ainsi, parmi les impacts de la violence armée sur une société, citons la paralysie du secteur public et la détérioration de l'accès aux services sociaux notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, la destruction des infrastructures, les déplacements éventuels de population ou le retrait de l'assistance au développement¹⁰. Ceux-ci s'accompagnent généralement d'effets nuisibles au niveau de l'économie, que ce soit en termes de pauvreté ou d'entrave à l'activité économique, les couches les plus précarisées de la population étant les principales victimes.

Les impacts directs et indirects de la violence armée constituent dès lors un frein essentiel à la mise en place et à la réalisation des OMD. Il semble déjà clair que « 22 des 34 États sortant de ou en plein conflit risquent de ne pas atteindre les objectifs fixés »¹¹.

1.2. Transferts d'armements et développement durable

Évoquer les interconnexions entre la violence armée et le développement durable implique inévitablement de s'intéresser à la question des transferts internationaux d'armements et de la présence des armes qui contribuent à la perpétuation de dynamiques entravant le développement durable. Deux dimensions nous intéressent ici plus particulièrement : la provenance des armes et les moyens dévolus aux transferts d'armements.

Premièrement, il a été prouvé que la prolifération et la circulation des armements, et plus particulièrement des armes légères et de petit calibre (ALPC), que ce soit lors de conflits ou dans des sociétés affectées par les violences interpersonnelles, constituent une barrière à la concrétisation de la sécurité humaine, du développement humain et à la stabilité d'un pays¹². Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée sur les ALPC : importantes en nombre, faciles à acquérir et d'une grande longévité, elles ont un caractère particulièrement destructeur et constituent un des éléments essentiels de l'émergence et de la perpétuation de la violence armée. Ces armes proviennent toujours de quelque part, que ce soit par trafics ou par transferts

9. Il n'est en effet pas nécessaire de se trouver dans une situation de conflit généralisé pour que la violence armée fasse d'importants dégâts. Combinée à un climat socio-économique difficile, la présence d'armes sur un territoire contribue à renforcer la violence et le sentiment d'insécurité, avec toutes les conséquences néfastes que cela implique en termes de développement. La criminalité armée ou l'existence de gangs reste, par exemple, un problème grave dans certaines régions du monde, comme l'Amérique latine, où les femmes sont particulièrement vulnérables par rapport à la violence liée à ces phénomènes. Il a été prouvé que dans les pays où la criminalité armée est particulièrement élevée, comme au Brésil, la capacité de l'État à faire face à la pauvreté et à répondre au besoin de sécurité de ses citoyens est sévèrement compromise. Pour plus d'informations à ce sujet voir Small Arms Survey, *Small Arms Survey Yearbook 2010: Gangs, Groups, and Guns*, 2010, Cambridge University Press et United Nations Development Programme, *Securing development : UNDP's support for addressing small arms issues*, juillet 2005. URL : http://www.undp.org/cpr/whats_new/securing%20development.pdf

10. Des projets de développement au Libéria, Niger, Sierra Leone ont été annulés par le passé en raison de la présence de violence liée aux armes légères dans ces pays. Pour plus d'informations voir GODNICK William, LAURANCE J. Edward, STOHL Rachel, and Small Arms Survey, « Effects of small arms misuses », in *Small arms and light weapons : a call for research*, The Harry Frank Guggenheim Review, printemps 2005, p. 15. URL : http://www.hfg.org/hfg_review/5/hfgsmallarms.pdf

11. BASU RAY Deepayan, *Conflict and armed violence is reversing development*, OXFAM UK, 24 décembre 2010. URL : <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2010/09/24/conflict-and-armed-violence-is-reversing-development/?author=295?v=newsblog>.

12. United Nations Development Programme, *loc. cit.*, p. 9.

irresponsables¹³ d'armements. Une réflexion autour des sources d'approvisionnement en armes doit dès lors se concrétiser dans le cadre de la lutte contre la violence armée et pour le développement ; ce qui implique une attention toute particulière aux mécanismes de contrôle des transferts d'armements, et cela au niveau national tant dans le pays importateur qu'exportateur.

Deuxièmement, l'omniprésence de la violence armée s'accompagne généralement d'un accroissement substantiel et continu des dépenses militaires consacrées aux armements. Il est tout à fait concevable que « les transferts responsables et régulés d'équipement militaire et d'équipement de sécurité peuvent aider un État à faire face, de manière légitime, à ses besoins de défense et à ses exigences en matières d'armée et de police »¹⁴. Dans ce cadre, ces besoins légitimes peuvent contribuer à établir des conditions stables pour le développement¹⁵. Néanmoins, cet accroissement des dépenses militaires se fait souvent au détriment de dépenses dans d'autres secteurs publics, comme la santé, l'éducation ou la réduction de la pauvreté. Les exemples comparatifs sont assez accablants : quand l'Inde a signé un contrat pour l'achat d'un système de radar en 2003 pour la somme d'un milliard de dollars, les agences d'aide extérieures étaient à la recherche de 50 millions de dollars pour lutter contre une épidémie de poliomyélite dans le pays. Des cas similaires peuvent être cités pour le Pakistan, la Tanzanie, l'Afrique du Sud¹⁶. Par conséquent, c'est la réalisation des OMD qui peut être ralentie par des dépenses excessives au service de transferts d'armements. De plus, l'opacité qui caractérise les transferts d'armes dans certains pays implique fréquemment une généralisation de la corruption. La corruption est un phénomène qui peut contribuer à la distorsion des priorités budgétaires et au gaspillage des ressources de l'État¹⁷. Enfin, plusieurs études se sont également penchées sur les impacts négatifs des dépenses militaires sur la dette, les investissements ou la croissance économique des pays en voie en développement¹⁸.

Idéalement, afin d'empêcher que les transferts d'armes ne sapent les acquis ou les efforts de développement, les besoins potentiels en sécurité de l'État doivent être mis en balance avec ses besoins en développement. Ceci implique des choix politiques importants en termes de priorités de l'État. Cette dimension est particulièrement sensible car elle touche directement le droit souverain de chaque État à se défendre comme le prévoit l'article 51 de la Charte des Nations unies.

13. « Les transferts irresponsables, ou marché gris, sont des transferts qui sont autorisés par un gouvernement mais qui sont néanmoins d'une légalité douteuse au moins en ce qui concerne le droit international (risque significatif de mauvaise utilisation) ou irresponsable à d'autres égards (risque significatif de détournement vers des destinataires non autorisés). Les transferts illégaux sont synonymes de marché noir. (...) Les transferts illicites comprennent tant les transferts irresponsables que les transferts illégaux (ils couvrent donc le marché gris et le marché noir) ». Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, 2007, p. 74 (notre traduction).

14. Oxfam International, *Les OMD flingués : Comment les transferts d'armes irresponsables minent les objectifs du Millénaire pour le développement*, octobre 2008, p. 6. URL : http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp120_shooting_mdgs_fr.pdf.

15. *Ibidem*.

16. Pour plus d'informations sur ces exemples, voir CHANAA Jane, « Arms sales and Development : Making the critical Connection », *Development in Practice*, vol.15, n°5, août 2005 et Control Arms Campaign, *Guns or Growth ? Assessing the impact of arms sales on sustainable development*, juin 2004. URL : <http://www.controlarms.org/en/documents%20and%20files/reports/english-reports/guns-or-growth>.

17. Oxfam International, *loc. cit.*, p. 12.

18. Voir PERLO-FREEMAN, Sam et PERDOMO Catalina, "The developmental impact of military budgeting and procurement – implications for an arms trade treaty", SIPRI, 15 avril 2008. URL : http://www.sipri.org/research/armaments/milex/researchissues/milex_atrans_develop/mili_budget

L'enjeu central des débats à propos de l'impact des transferts d'armements sur le développement durable réside, de ce fait, dans la concrétisation d'une double responsabilité. D'une part, dans le chef du pays importateur, il est question de parvenir à trouver le bon équilibre entre les dépenses militaires nécessaires pour satisfaire ses besoins essentiels en matière de sécurité, et ses obligations nationales, régionales ou internationales de respecter et contribuer au développement durable de sa société. D'autre part, dans le chef de l'État exportateur, il est question de garantir que les exportations qu'il effectue n'entraient pas cet équilibre. Le critère 8 de la Position commune sur les exportations d'armements semble incarner cette responsabilité.

2. Le critère 8 de la Position commune européenne

Instrument juridiquement contraignant, la Position commune de l'UE en matière d'exportations d'armements avance 8 critères sur base desquels les 27 doivent décider d'autoriser ou non une exportation vers une destination précise. L'interprétation des critères et la décision finale d'autoriser ou non une exportation demeurent dans les mains de chaque État membre. La marge de manœuvre laissée aux autorités chargées d'octroyer les licences d'exportations reste donc fort importante et des divergences notoires apparaissent fréquemment entre les 27 quant à l'appréciation de tel ou tel critère.

Le 8^e critère de la Position commune européenne en matière d'exportations d'armements concerne « la compatibilité des exportations de technologie ou d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements »¹⁹. Lorsqu'on analyse la manière dont ce critère est défini tant dans la Position commune que dans le Guide d'utilisation²⁰, plusieurs dimensions essentielles se dégagent qu'il convient d'examiner pour décider ou non d'autoriser l'exportation en question. Les différentes dimensions sont les suivantes: la compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique du pays destinataire; l'affirmation que les États ont le droit et le devoir de répondre à leurs besoins légitimes en matière de sécurité et de défense; l'obligation de ne consacrer qu'un minimum de ressources humaines et économiques à ces besoins militaires; l'examen des dépenses allouées à la défense en relation avec l'enveloppe destinée au développement; les flux d'aides existant à destination de l'État destinataire; l'impact cumulatif des importations d'armements de l'État en question sur son économie (voir Annexe 1).

Avant de revenir ultérieurement sur les implications générales de ces différents facteurs dans la pratique européenne en matière d'exportations d'armes, on peut d'ores et déjà souligner qu'une telle multiplication de facteurs – qui peuvent sembler pour certains contradictoires – n'est pas sans poser de sérieux problèmes pratiques, principalement en termes d'interprétation et d'harmonisation parmi les 27.

19. Article 2.8 de la Position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires.

20. En 2003, le COARM – groupe de travail du Conseil sur les exportations européennes d'armements conventionnels – publie la première édition du Guide d'utilisation dont l'objectif est de permettre une unification des pratiques des États membres relatives au Code de conduite ainsi qu'une clarification des responsabilités qui leur incombent. Le critère 8 semble être le premier à avoir été élaboré, avec d'autres éléments relatifs à un renforcement de la transparence.

2.1. Positions officielles des États membres

Un rapide regard sur la question de l'interprétation et de l'application du critère 8 par les États membres permet de constater de nombreuses divergences et une certaine ambiguïté. La pratique des 27 est en effet sensiblement différente sur ce sujet – sans que ce constat ne soit l'objet de nombreuses discussions ou justifications entre eux – ce qui démontre la grande sensibilité de cette question. Avant d'entamer une analyse plus concrète, il est intéressant de passer en revue les positions officielles de certains grands États européens²¹.

La France

En France²², le gouvernement affirme clairement attacher une grande importance à ce critère. Cela se traduit dans la pratique, puisque, depuis 2004, la France a justifié des refus de licence sur la base de ce critère à 97 reprises²³. De manière générale, deux aspects majeurs sont pris en considération par Paris pour appréhender le critère de développement durable: d'une part, le développement durable du pays destinataire et, d'autre part, ses **capacités techniques** d'intégrer les équipements transférés dans ses infrastructures nationales de défense. Les capacités techniques constituent, aux yeux de Paris, l'aspect le plus utilisé pour justifier un refus basé sur le critère 8. L'évaluation de ces capacités techniques se fonde principalement sur les rapports des ambassades. Par ailleurs, en regardant le coût du transfert dans le budget militaire global, les autorités françaises affirment vérifier que la demande d'armes correspond bien aux besoins réels du pays destinataire. Paris tient également compte, de manière toutefois bien moindre par rapport aux capacités techniques, du **montant de la transaction directement en lien avec les dépenses allouées aux secteurs sociaux clés** comme les soins de santé ou l'éducation. De même, l'impact de la transaction sur l'éventuelle **accumulation excessive d'équipements militaires** dans le pays destinataire serait également pris en considération. À cet égard, notons qu'il arrive que les autorités françaises prennent en compte, dans l'évaluation de ce critère, l'effet des transferts proposés par d'autres États membres quand elles ont connaissance de ces transactions. Loin d'être automatique, cet exercice dépend d'informations qu'elles pourraient recevoir de ses compagnies qui travailleraient avec d'autres compagnies européennes. Par contre, le fait de savoir si le matériel militaire en question constitue une utilisation rentable (*cost-effectiveness* ou rapport coût-efficacité) du budget de l'État récipiendaire n'est pas pris en compte.

Aucune liste n'est élaborée *a priori* concernant les pays en développement susceptibles d'être concernés par ce critère : chaque situation est évaluée au cas par cas, en fonction de l'expérience personnelle acquise dans la pratique par les autorités en charge de l'octroi des licences. Paris estime toutefois que l'élaboration du Guide d'utilisation est extrêmement bénéfique, affirmant que, si la France ne s'appuie pas dessus de manière systématique, elle s'y réfère bel et bien dans les cas particulièrement sensibles.

21. En 2007, Oxfam UK a réalisé une étude sur la position officielle de six États européens, à savoir la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède, relative à leur interprétation et application du critère 8 du Code de conduite. Cette étude est disponible à l'adresse suivante

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmquad/202/202.pdf>.

22. Référence à l'étude réalisée par Oxfam UK et entretiens téléphoniques avec un représentant français.

23. Les rapports annuels au parlement sur les exportations d'armes de la France sont disponibles à <http://www.defense.gouv.fr>.

L'Allemagne

En Allemagne²⁴, les capacités techniques et financières sont les deux éléments pris en considération en ce qui concerne l'utilisation du critère 8. Si le premier est très peu utilisé – les autorités supposant que si un équipement spécifique est commandé, le pays destinataire doit avoir pris les informations nécessaires sur la compatibilité avec ses propres infrastructures – la dimension des **capacités financières** l'est bien davantage. Considérant les informations disponibles sur le budget du pays destinataire, Berlin affirme effectuer, toujours selon une approche au cas par cas et non sur la base d'indicateurs statistiques, une **évaluation des dépenses militaires comparées aux dépenses sociales**. À ce titre, les bases de données du FMI ou de la Banque mondiale figurent parmi les sources prépondérantes utilisées dans l'évaluation de ce critère.

La dimension des besoins légitimes de défense de l'État récipiendaire ne semble pas être prise en compte par Berlin sous réserve toutefois des aspects touchant à la sécurité internationale comme la piraterie ou le terrorisme. De plus, lorsque Berlin exporte des pièces et composants pour intégration dans un système d'armement qui sera exporté d'un autre État membre, les autorités allemandes estiment qu'il incombe aux autorités compétentes de cet autre État d'évaluer le transfert vers le destinataire final en vertu de leur propre vision du critère 8.

Si le Guide d'utilisation peut être utile dans certaines situations, l'Allemagne dit s'appuyer principalement sur la pratique et l'expérience acquises au fil des années. Finalement, l'utilisation des autres critères, plus clairs et plus faciles à appliquer, semble expliquer, au moins en partie, la faible intensité de recours au critère 8 par les autorités allemandes. Dès lors, il peut arriver qu'un refus de licence soit axé sur un ou plusieurs des 7 autres critères mais que, bien que cela soit fait de manière non publique, la question du développement durable constitue tout de même un facteur ayant pesé dans la décision.

L'Italie

D'après les réponses formulées par les autorités italiennes²⁵, la loi italienne impose que chaque État bénéficiant de l'assistance au développement de Rome soit soumis à une analyse régulière afin de vérifier que les dépenses militaires restent proportionnées et compatibles avec les besoins en termes de développement. Au sujet du critère 8, les deux éléments retenus par Rome seraient les suivants : le **niveau de développement**, en fonction des indicateurs internationalement reconnus, et les **besoins légitimes en matière de défense**, davantage basés sur des considérations géopolitiques que sur des données numériques. Les **capacités techniques** du pays destinataire, la **valeur et les caractéristiques du transfert** ainsi que les **effets possibles d'accumulation** liés aux précédents transferts en provenance d'Italie seraient également pris en considération. Enfin, le Guide d'utilisation serait utilisé dans son entièreté par Rome.

Les Pays-Bas

Aux Pays-Bas²⁶, de manière générale, les autorités affirment utiliser la connaissance globale qu'elles ont du pays concerné et prennent conseils auprès du ministère des Affaires étrangères, de leurs ambassades et d'experts internationaux. Afin de voir quels pays méritent une attention particulière dans le cadre du critère 8, les Pays-Bas se réfèrent à la liste définie par le Comité

24. Références à l'étude réalisée par Oxfam UK et entretiens téléphoniques avec un représentant allemand.

25. Références à l'étude réalisée par Oxfam UK.

26. Entretiens téléphoniques avec un représentant néerlandais.

d'aide au développement de l'OCDE (CAD), désignant les pays éligibles à l'aide au développement. Par ailleurs, ils disent également regarder la valeur du transfert, sans utiliser une approche numérique mais en analysant la situation sur base du bon sens et de leur connaissance générale du pays en question. Dans les cas méritant une analyse complète et approfondie, le **ratio entre dépenses militaires et dépenses sociales** dans l'État destinataire serait étudié en détail, avec une attention toute particulière aux **taux de corruption et de transparence**. C'est également dans ces cas sensibles que les filtres du Guide d'utilisation sont utilisés, avec un recours fréquent aux rapports d'institutions spécialisées telles le FMI, la BM, le PNUD... À l'inverse de l'Allemagne, si la transaction rentre dans le cadre d'un transfert plus global, les autorités affirment qu'elles considèrent le transfert dans son ensemble.

Les autorités néerlandaises adoptent une position similaire à celle de Paris quant à la non-prise en compte de la rentabilité du transfert (*cost-effectiveness*) par rapport aux besoins militaires de l'État récipiendaire. La raison pour laquelle Amsterdam n'a pas souvent justifié un refus de licence sur base du critère 8 s'appuierait, selon les autorités compétentes, essentiellement sur des considérations très pratiques : les entreprises hollandaises de l'armement seraient peu enclines à développer des relations de long terme avec des États pauvres ou instables.

L'Espagne

L'Espagne²⁷ dispose d'une méthodologie très claire en ce qui concerne le critère 8, en utilisant le système de « Flash card » qui met en avant des facteurs numériques spécifiques pour chaque pays²⁸. Des sous-catégories sont également prises en considération, telles que la dette extérieure ou les capacités techniques de l'État destinataire. Cet outil doit permettre de guider Madrid dans le processus de décision, ce qui ne l'empêche pas de se référer également au Guide d'utilisation que les autorités perçoivent comme un élément positif mais qui, à leurs yeux, nécessitera du temps avant de permettre une harmonisation quant à sa bonne compréhension par les États membres.

La Suède

La Suède semble loin d'être une grande partisane de ce critère qu'elle considérerait comme une forme d'ingérence dans les affaires intérieures des États destinataires, voire comme une marque de post-colonialisme²⁹. En effet, Stockholm estimerait que, si un gouvernement est démocratiquement élu, c'est à lui que revient la légitimité d'évaluer la situation interne en termes de capacités techniques et économiques, chaque État démocratique ayant le droit souverain de répondre à ses besoins légitimes en matière de défense. Il n'existerait donc pas de méthodologie particulière en Suède pour appréhender le 8^e critère de la Position commune. Les aspects économiques du pays récipiendaire seraient pris en considération, sans en analyser les détails, dans le cadre d'une analyse plus large. Les décisions suédoises en matière d'exportations d'armements seraient effectuées au cas par cas, sur base d'informations des ambassades, des services de renseignements et des personnes des départements spécialisés. Il importe de noter que les autorités suédoises affirment cependant que le développement durable est bel et bien pris

27. Référence à l'étude réalisée par Oxfam UK.

28. Les indicateurs utilisés sont les suivants : niveau des dépenses militaires en lien avec les dépenses sociales ; niveau des dépenses militaires dans le produit national brut ; indicateurs de développement humain ; niveau des dépenses militaires en tant que pourcentage du revenu national brut ; espérance de vie ; revenu national brut par habitant.

29. Référence à l'étude réalisée par Oxfam UK, entretiens téléphoniques et correspondances avec des représentants suédois.

en considération, situation révélatrice de la complexité et du flou qui règnent autour de ce concept.

Le Royaume-Uni

Du côté de Londres³⁰, on souligne l'importance de ce critère dont l'analyse est d'ailleurs confiée, en raison de sa complexité, par le BIS (Department for Business, innovation and skills)³¹ au Département du Développement international (DFID). À la suite de l'exportation controversée d'armements britanniques vers la Tanzanie en 2001³², Londres a en effet décidé de mettre en place une méthodologie particulière en trois étapes permettant d'analyser, en fonction des destinations, les éventuels impacts des exportations d'armes sur l'économie et le développement durable des pays destinataires³³. Tout d'abord, une liste a été élaborée, répertoriant diverses destinations où les conditions macro-économiques et de développement sont telles qu'une exportation d'armes risquerait d'influer négativement sur des **facteurs économiques et de développement durable** tels que définis dans le critère 8³⁴. Ensuite, sur base de cette liste, le DFID, principal acteur concerné par le critère 8, procède à une analyse au cas par cas afin de déterminer les situations nécessitant une analyse complète. Finalement, pour ces cas précis, les autorités gouvernementales ont défini plusieurs indicateurs de base³⁵ prenant en compte tant la situation de l'État concerné en termes de développement que les impacts éventuels de l'exportation d'armements. La manière dont ces indicateurs sont utilisés dans la pratique n'est toutefois pas divulguée par les autorités britanniques, ce qui pousse les ONG à mettre en lumière les problèmes de transparence que cela implique.

Il apparaît également dans les rapports gouvernementaux britanniques que l'utilisation et l'interprétation de ce critère sont réalisées sur base du Guide d'utilisation. Toutefois, si le DTI a examiné 219 licences rien qu'en 2009, il n'y eu qu'un seul refus de la part de Londres sur base du critère 8 ces neuf dernières années³⁶.

30. Entretiens téléphoniques. Consulter également Control Arms Campaign, *loc. cit.*.

31. Pour plus d'informations se référer à la page du contrôle sur les exportations. URL : <http://www.bis.gov.uk/policies/export-control-organisation/eco-policy-consultations>

32. En 2001, le Royaume-Uni a autorisé une exportation d'un système militaire de contrôle aérien à destination de la Tanzanie, un des États les plus pauvres au monde – d'après le rapport de développement humain du PNUD de 2001, le pays était classé 140^e sur 162 à l'index de développement humain du PNUD – pour un montant de 45 millions d'euros. Fortement critiquée par la Banque Mondiale et le FMI, cette vente a suscité une importante polémique. Il en résulta d'importantes tensions internes parmi les ministres et départements britanniques.

33. Control Arms Campaign, *loc. cit.*, p. 40.

34. Cette liste est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1084303256&type=RESOURCES>

35. Parmi les critères qui seraient pris en considération : niveaux relatifs des dépenses militaires et sociales; dépenses militaires par rapport au PNB ; la dépendance à l'aide par rapport à la moyenne régionale ; l'état des finances publiques ; la balance des paiements ; la dette extérieure ; le développement économique et social ; le PNB par habitant et l'indice de développement humain ; tout programme de réformes économiques mises en places par le FMI ou la BM. Consulter Control Arms Campaign, *loc. cit.* et le rapport parlementaire du Comité quadripartite, *Strategic Export Controls: 2007 Review*, 7 août 2007. URL : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200607/cmselect/cmquad/117/117.pdf>

36. Propos tenus par Katherine Nightingale, membre d'Oxfam UK, dans le rapport 2010 sur les exportations d'armements du Royaume-Uni, p. 54 URL :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmquad/202/202.pdf>.

Les autres États membres

Pour ce qui est des entités régionales compétentes en Belgique, les représentants de la Région flamande affirment se référer « en détail » au Guide d'utilisation³⁷. Notons qu'aucune des Régions, ni le Fédéral ne fournissent d'explications dans leurs rapports périodiques quant à leur utilisation et interprétation du critère 8³⁸.

Enfin, signalons que, dans les différents rapports annuels des États membres, certains ne font aucune allusion au 8^e critère ni au développement durable, alors que d'autres y font brièvement référence ou, comme la France, insistent sur son importance³⁹.

2.2. Dans la pratique : faible utilisation, ambigüités et incohérences

Faible utilisation

Outre les divergences importantes dans la manière de le percevoir, il apparaît surtout que le critère relatif au développement durable est particulièrement peu utilisé, par rapport aux autres critères. Ainsi, les États membres se sont servi du critère 8 comme base justificative à un refus de licence (parfois conjointement à plusieurs autres critères) à 68 reprises depuis 2006 : 63 ont été émis par la France (dont 29 rien que pour l'année 2007), 3 par l'Allemagne, 1 par les Pays-Bas et 1 par la Bulgarie. À titre de comparaison, rien que pour l'année 2007, le troisième critère⁴⁰ a été utilisé à 125 reprises, le quatrième⁴¹ à 118 reprises et le septième⁴² à 151 reprises⁴³. En 2009, le critère 8 n'a été utilisé qu'une fois pour justifier un refus. Ce constat est assez étonnant lorsque l'on sait qu'il existe, au sein des membres du COARM, une réelle conviction quant à l'importance de ce critère, en dépit de sa complexité⁴⁴. De même, comme déjà évoqué, plusieurs États tels que l'Espagne et le Royaume-Uni ont développé une méthodologie extrêmement précise et complète sur la manière d'appréhender les situations sensibles en termes de développement durable.

Plusieurs éléments peuvent expliquer ce constat. Le critère 8, tel que défini dans la Position commune et le Guide d'utilisation, a été élaboré de manière vague et assez complexe. Si l'on veut réellement procéder à l'analyse complète d'une demande d'exportation d'armements sur la base de ce critère, de nombreuses dimensions entrent en considération et nécessitent d'être examinées, ce qui demande non seulement des ressources humaines en suffisance mais également, et surtout, une connaissance et une expertise particulièrement pointues. Il faut, en effet, recourir à de multiples sources et banques de données, être capable de les interpréter et d'en dégager les grandes implications tout en tenant compte des caractéristiques spécifiques du pays concerné, ainsi que du contexte géopolitique régional dans son ensemble. Ce constat est

37. Correspondances avec les autorités de la région flamande. À l'heure de publier cette note, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale n'ont pas pu être contactées à ce sujet.

38. Tous les rapports belges sont accessibles sur le site de GRIP sous la rubrique Belgique/commerce des armes. URL : www.grip.org

39. L'ensemble des rapports annuels nationaux des États membres de l'UE est disponible sur le site du SIPRI. URL: http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports.

40. Critère relatif à la situation interne dans le pays de destination finale.

41. Critère relatif à la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.

42. Critère relatif à l'existence d'un risque de détournement du matériel à l'intérieur du pays acheteur ou d'une réexportation dans des conditions non souhaitées.

43. Ces chiffres proviennent des différents rapports du COARM accessibles à l'adresse suivante : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=FR>.

44. Échange de correspondances avec un représentant assistant aux réunions du COARM.

rendu plus criant encore en raison de la marge de manœuvre laissée aux autorités compétentes des 27. Les responsables européens disposent effectivement d'une marge d'appréciation considérable dans l'interprétation de certains concepts clés, ceux-ci n'étant pas définis de manière mesurable ou de manière suffisamment claire. Les notions de besoins légitimes en matière de défense ou les références au type d'équipement à exporter et à sa pertinence relative aux infrastructures de défense et aux compétences existantes dans le pays destinataire sont des facteurs pouvant être définis différemment selon les sensibilités de chacun, ce qui complique sérieusement les efforts d'harmonisation des pratiques entre les 27.

Des considérations politiques

Toutefois, outre ces raisons « officielles », il semble évident que des considérations d'ordre politique entrent également en compte pour expliquer le statut compliqué du critère 8. Si la Position commune s'applique à tous les transferts d'armes et d'équipements militaires vers toutes les destinations, le critère 8 concerne essentiellement les pays en voie de développement⁴⁵. Or, de nombreux États européens ont développé avec certains de ces États des relations privilégiées et ont mis en place d'importants programmes d'aide, ce qui représente parfois des montants considérables. Par ailleurs, davantage qu'avec les autres critères, la question du développement durable implique inévitablement de naviguer dans des zones où la problématique de la souveraineté nationale est particulièrement présente. Apporter une aide économique substantielle à un pays en développement tout en refusant des exportations d'armements sur la base de considérations liées au développement économique et social de ce même pays peut rapidement apparaître aux yeux de certains dirigeants comme une attitude douteuse imprégnée d'un désir occidental d'ingérence et de colonialisme. Il semble dès lors malaisé de refuser de la sorte des exportations d'armements vers ces gouvernements sans mettre à mal les autres aspects des relations bilatérales. Dès lors, le 8^e critère passe souvent au second plan, d'autres critères lui étant fréquemment préférés pour des raisons opérationnelles ou parce qu'ils sont simplement considérés comme plus importants.

Ambiguïtés et incohérences : illustrations

Ainsi, outre les degrés d'utilisation divers, on constate un manque flagrant d'harmonisation parmi les 27 qui se matérialise par d'importantes divergences en termes de méthodologie, notamment dans le lien entretenu avec le Guide d'utilisation, certains États s'y référant entièrement ou partiellement, d'autres privilégiant uniquement leur expérience et leur propre méthodologie. Plus fondamentalement, la perception de ce critère est loin d'être la même parmi les 27, ces derniers choisissant ou non de l'utiliser pour des raisons tout à fait différentes. Cela débouche inévitablement sur des situations ambiguës, voire incohérentes. Par exemple, entre 2004 et 2008, le critère 8 a été avancé chaque année pour justifier un refus de licence d'exportations vers le Pakistan, excepté en 2006, année durant laquelle de nombreuses exportations européennes d'armements ont eu lieu et durant laquelle de nombreux refus de licences ont également été avancés mais sur la base d'autres critères (les critères 7 et 4 ont été respectivement avancés à 15 et à 9 reprises)⁴⁶. Le cas de l'Angola pose également question : toujours sur la période 2004-2008, les trois seules licences refusées sur base du critère 8 l'ont été en 2007. Or, tant en 2006 qu'en 2008, des exportations d'armements vers ce pays en provenance notamment de Berlin, Paris et Londres, ont été réalisées⁴⁷. Si plusieurs explications potentielles peuvent être avancées pour

45. Voir Guide d'utilisation.

46. Ces chiffres proviennent des différents rapports du COARM.

47. *Idem*.

expliquer ces ambiguïtés – par exemple, la nature ou le montant particulièrement élevé de certaines transactions spécifiques – ces cas entraînent des questions légitimes quant à la prise en compte systématique de ce critère dans les évaluations des licences. Sans prétendre réaliser une étude complète de la question, ces illustrations soulignent qu'il existe indéniablement un manque de clarté dans la pratique, voire une certaine incohérence.

Encadré : États pour lesquels le critère 8 a été le plus souvent avancé pour justifier un refus de licence entre 2004 et 2009⁴⁸

Pays	Nombre de fois	Années
Chine	21	2004-2005-2006-2007-2008
Pakistan	13	2004-2005-2007-2008
Taiwan	8	2005-2006-2007-2008
Algérie	5	2004-2005-2006
Libye	5	2006-2007
Inde	5	2004-2005-2007
Russie	4	2005-2006-2007
Ouganda	4	2005-2007

Plus concrètement, plusieurs exemples récents démontrent que les États membres semblent parfois négliger le critère du développement durable dans l'analyse de leurs exportations d'armes.

En octobre 2005, la compagnie suédoise Saab a signé un contrat avec le Pakistan pour la fourniture de matériels militaires (avions de combat) pour une valeur de 700 millions d'euros. Cette enveloppe représente près de 12 fois le montant annuel alloué au domaine de l'eau et de la santé par les autorités pakistanaises⁴⁹. De manière générale, Islamabad a toujours été un grand importateur d'armements, notamment depuis la Chine et les États-Unis, mais est également une importante cible pour les exportations européennes : en 2008, les licences européennes d'exportations d'armements vers Islamabad ont atteint un montant d'au moins 685 millions d'euros (283 millions pour la France, 155 pour l'Autriche, 93 pour l'Allemagne, 39 pour le Royaume-Uni et 36 pour la Suède)⁵⁰. Les dépenses militaires réalisées depuis 2005 par les autorités pakistanaises, par ailleurs loin d'être transparentes – il n'existe pas de rapports gouvernementaux annuels dans ce domaine – ont mis beaucoup de pression sur les finances gouvernementales : le budget militaire est passé de 4 milliards de dollars annuels entre 1991 et 2001 à un montant allant de 4,8 à 5,3 milliards de dollars pour la période 2003-2009⁵¹.

48. Source : rapports du COARM. URL : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=FR>

49. Chaque année au Pakistan, près de 120 000 personnes meurent à cause de diarrhées. Pour davantage d'informations se référer à http://www.wateraid.org/uk/what_we_do/statistics/default.asp. Par ailleurs, en 2006, le Pakistan se classait 134^e sur 177 à l'index de développement humain du PNUD – Human Development Report 2006, p. 285. URL: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr06-complete.pdf>.

50. VRANKS An, Conflict Research Group University of Ghent, *Rhetoric or restraint? Trade military equipment under the EU transfer control system*, Academia Press, Gand, novembre 2010, p. 24. URL: http://www.cris.unu.edu/Books.21.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1043&cHash=168ed77d7c3fdf20e34008a74bfa048a

51. D'après le SIPRI (en USD, en 2008), Military Expenditure Database. URL : <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

Plus récemment, dans le courant du mois de mars 2010, un contrat de 560 millions d'euros a été signé pour 12 hélicoptères AugustaWestland AW101 Merlin, construits dans des usines en Angleterre et en Italie, destinés à la force aérienne indienne⁵². En chiffres absolus, l'Inde aurait procédé à une augmentation de son budget destiné à la défense de 67 % sur les dix dernières années, passant de 21,9 milliards de dollars en 2000 à 36,6 milliards de dollars en 2009⁵³. Plus encore, pour l'année 2009, une nouvelle augmentation du budget militaire de 34 % a été acceptée, justifiée par une nécessité sécuritaire liée aux attentats de Bombay en 2008⁵⁴. En termes de développement humain, malgré une importante croissance économique, la situation de l'Inde est pour le moins inquiétante. Ainsi, par exemple, le pays se classe à la 171^e position (sur 175) dans un classement qui calcule les dépenses publiques par personne en matière de soins de santé⁵⁵. De même, d'après l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé, environ 387 000 enfants âgés de moins de 5 ans meurent chaque année de diarrhée, un chiffre trop élevé selon ces organisations. Malgré cela, les exportations européennes de matériels militaires à destination de l'Inde n'ont pas cessé. Ainsi, parmi les plus grands fournisseurs d'armes de l'Inde durant ces dix dernières années, on retrouve notamment le Royaume-Uni et la Pologne⁵⁶.

La problématique de l'accumulation

À côté du volume considérable que constituent ces dépenses détournées des domaines clés de la santé et de l'éducation, une autre dimension problématique est à prendre en considération, à savoir l'accumulation d'armements vers une même destination. La dimension de l'impact cumulatif des transferts d'armements ne doit pas être négligée. D'une part, elle est particulièrement éclairante dans des situations de courses à l'armement. Il semblerait que les courses à l'armement entre pays en développement se traduisent souvent par des conséquences importantes en termes de répartition des dépenses d'un État comme en atteste la situation entre le Pakistan et l'Inde (voir *supra*). D'autre part, la question de l'accumulation, dans le temps, d'armements par un État doit être également soulevée. Une destination comme l'Arabie saoudite est une cliente habituelle des armes européennes, et cela depuis longtemps. Une réflexion sur l'accumulation dans le temps de toutes les exportations d'armements et plus particulièrement d'ALPC de ce pays depuis les États membres de l'UE devrait se traduire par une inquiétude quant aux effets potentiellement dévastateurs en termes de détournement des dépenses du pays, mais également de déstabilisation régionale ou d'usage pour répression interne.

2.3. Perspectives

L'existence d'un critère comme le critère 8 de la Position commune concrétise le caractère indispensable de la prise en compte du développement durable dans le domaine des transferts internationaux d'armements. Il sera intéressant de voir si cela se concrétisera également dans un Traité sur le commerce des armes (TCA)⁵⁷. À ce titre, un TCA solide, qui puisse prendre en

52. VRANKS An, *loc. cit.*

53. SIPRI, Military Expenditure Database URL : <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

54. VRANKS An, *loc. cit.*, p. 28.

55. *Saving Children's Lives In India – Every One, Save the Children*, Briefing Paper. URL : <http://www.savethechildren.net>

56. SIPRI, Military Expenditure Database. URL : <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

57. Pour davantage d'informations, consulter MOREAU Virginie, *Traité sur le commerce des armes : une première réunion encourageante*. Note d'Analyse du GRIP, 25 août 2010, Bruxelles. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=871&titre_page=NA_2010-08-25_FR_V-MOREAU.

considération tant la question des transferts d'armes et de munitions que celle, plus globale, de la réduction de la violence armée, pourrait constituer un pas important. L'ONG britannique Oxfam insiste sur l'importance d'aboutir à un traité robuste, fort et juridiquement contraignant qui prenne en compte les dimensions relatives au développement socio-économique, réaffirmant les impacts considérables que les flux non régulés d'armements peuvent avoir sur certaines catégories d'États, notamment en termes de corruption, d'opacité, d'obstruction à la bonne gouvernance et de développement⁵⁸.

Toutefois, ce débat promet d'être difficile, plusieurs représentants gouvernementaux insistant sur le caractère toujours sensible d'une question touchant à ce point au domaine de la souveraineté nationale. Dès lors, la forte connotation politique qui se dégage de cette question ne permet pas de savoir comment la problématique du développement durable sera prise en compte ultérieurement dans le cadre des négociations sur un TCA. Lors de la dernière réunion en février 2011, ce thème a bien été abordé, laissant présager qu'il restera un élément présent dans la suite des discussions.

Par ailleurs, la révision de la Position commune de l'UE prévue prochainement, 3 ans après son entrée en vigueur, pourrait être une bonne occasion de se pencher sur les limites et les incohérences concernant la mise en œuvre du critère 8 parmi les 27. Elle pourrait également constituer une occasion d'élargir le débat autour de la dimension de la corruption dans le cadre du critère 8. Cet aspect semble, en effet, absent dans l'évaluation de celui-ci par les 27. Néanmoins, il a été prouvé que la corruption peut constituer une motivation pour le détournement de dépenses de l'État pour des achats qui ne sont pas toujours justifiés en termes de besoins légitimes de sécurité.

Un exemple de ce type de dynamique fut l'achat d'armements par l'Afrique du Sud en 1999 pour un montant de 6 milliards de dollars. Ce contrat impliquait plusieurs États européens dont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède. Selon les estimations, plus de 300 millions de dollars auraient été payés en pots-de-vin à des politiciens et officiels sud-africains ainsi qu'au Congrès national africain directement. Même si l'entière vérité des allégations de corruption ne peut être prouvée, il semblerait que l'existence de pots-de-vin ait constitué une motivation clé pour la transaction au vu des problèmes financiers que connaissait le Congrès national africain à cette époque⁵⁹. En outre, au moment de la signature du contrat, le président sud-africain annonçait que le pays n'avait pas les moyens d'acheter les médicaments antirétroviraux nécessaires pour soigner 5 millions de Sud-africains atteints du sida. Or, parmi les innombrables effets de ce contrat sur le développement socio-économique et sur la bonne gouvernance de cette jeune démocratie, il a été avancé que la somme utilisée pour cette transaction aurait pu permettre l'achat de traitement pour plus de 5 millions de Sud-africains affectés par la maladie, et cela sur plusieurs années. De plus et de manière plus fondamentale, les équipements achetés ne semblaient pas répondre à un besoin militaire du pays à l'époque et, à l'heure actuelle, une partie de ceux-ci n'ont jamais été utilisée en raison du coût trop élevé qu'ils engendraient à l'utilisation⁶⁰.

58. BASU RAY Deepayan, *We need a bulletproof Arms Trade Treaty to stop human rights abuses*, juillet 2010, disponible sur <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2010/07/14/bulletproof-arms-trade-treaty-needed-to-stop-abuses/?author=295?v=newsblog>

59. Pour plus d'informations, voir FEINSTEIN Andrew, *A south African view of the arms trade*, URL : <http://www.aefjn.org/index.php/363/articles/a-south-african-view-of-the-arms-trade.html>

60. FEINSTEIN Andrew, *Human rights and arms trade*, discussion meeting, European Parliament, 24 mars 2011.

Les analyses de Transparency International (TI) signalent que le secteur de la défense et de l'armement représente le deuxième secteur le plus corrompu dans le commerce international⁶¹, avec toutes les conséquences sur le développement durable d'un État, comme l'atteste le cas sud-africain. TI souligne également que le coût global de la corruption dans le secteur de la défense s'élève à 20 milliards de dollars par an, ce qui équivaut à la somme totale dédiée à l'assistance au développement pour l'Irak, l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, le Pakistan et le Bangladesh⁶². Aussi, une réflexion doit être menée au sein des 27 autour des possibilités de la prise en compte de cet aspect dans le cadre du critère 8 : il peut être question, par exemple, de considérer les risques d'exacerbation de la corruption dans le pays récipiendaire ou d'empêcher des exportations vers des destinations où la présence de corruption est soupçonnée.

Conclusion

Pertes en vies humaines, réaffectation des budgets alloués à l'éducation et aux soins de santé, destruction d'infrastructures ou encore sévère déclin de l'économie, les effets dévastateurs de la violence armée sur le développement durable ne sont plus à démontrer. Le lien entre insécurité et sous-développement est d'ailleurs constamment rappelé dans les grandes enceintes internationales qui affirment la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de la perpétuation de ces deux éléments interconnectés. Pourtant, alors que l'horizon 2015 se rapproche, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement est loin d'être acquise.

Les transferts irresponsables d'armements constituent indéniablement un élément primordial de la perpétuation de la violence armée. Si le Droit international accorde aux États un droit légitime de se doter de matériels militaires en vue de satisfaire leurs besoins en matière de défense, force est toutefois de constater que les transactions internationales d'armements ne s'inscrivent pas toujours dans cette logique. Souvent accrus de manière disproportionnée en vue de répondre à une situation de conflit ou de violence généralisée, les budgets alloués à la défense impliquent inéluctablement une réduction significative des dépenses sociales. Dès lors, le couple sous-développement – violence armée se renforce mutuellement pour entrer dans un engrenage où les populations précarisées sont les principales victimes.

Dans le cadre européen, la Position commune sur les exportations d'armements conventionnels a permis une réduction des transactions européennes d'armes vers des pays dans lesquels sont perpétrées d'importantes violations des droits de l'homme⁶³. Cependant, le manque d'harmonisation entre les différents États membres en matière de contrôle des exportations d'équipements militaires reste bien présent. Ce constat s'applique tout particulièrement en lien avec l'interprétation et l'utilisation par les 27 du critère 8 de la Position commune. En effet, la position des différentes capitales sur ce point diverge considérablement, chacun ayant une vision particulière de ce critère, de ses nombreuses dimensions et de la manière de les appliquer à une situation donnée.

61. PYMAN, Mark, *Preventing Corruption in the Official Arms Trade: Working with the Defence Industry*, Presentation for Transparency International, novembre 2006. URL : <http://www.defenceagainstcorruption.org/publications/all-publications/2006/60-preventing-corruption-in-the-official-arms-trade-working-with-the-defence-industry>

62. BOCK Tobias, *Tackling corruption in the global arms trade: the UN Arms Trade Treaty*, Huffington Post, 7 mars 2011. URL : http://www.huffingtonpost.com/tobias-bock/tackling-corruption-in-th_b_832255.html

63. BROMLEY Marc, *10 years down the track – The EU Code of Conduct on Arms Exports*, European Security Review, n°39, juillet 2008. URL : http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_176_esr39-bromley-eucoc.pdf.

Plus fondamentalement, on constate que ce critère est très peu appliqué. Une partie de l'explication se trouve certainement dans sa complexité, les nombreux facteurs à analyser nécessitant beaucoup de temps et d'expertise. De même, la marge de manœuvre laissée aux autorités compétentes des États membres par la Position commune ne permet pas de tendre vers une pratique européenne unifiée en la matière. Étant donné la sensibilité de cette question qui touche directement au domaine de souveraineté nationale, des considérations d'ordre politique occupent également une place prépondérante dans le processus décisionnel des 27. Ces incontournables du jeu diplomatique permettent sans doute d'expliquer les grandes ambiguïtés – voire les incohérences – au regard de la pratique des États européens quant à l'utilisation à géométrie variable du 8^e critère dans leurs décisions finales d'exporter. L'existence d'une collaboration, d'aides au développement ou encore d'intérêts communs avec certains pays en développement influencent vraisemblablement les politiques européennes d'exportations d'armements.

Dès lors, il semble important de rappeler que, si les États importateurs ont des obligations claires, notamment celle de se limiter aux dépenses nécessaires à leur défense, les États exportateurs ont également le devoir de ne pas réaliser de transactions qui, seules ou par leur accumulation, pourraient avoir des impacts désastreux sur le développement durable du pays de destination. L'application efficace et harmonisée d'un critère sur le développement durable comme celui contenu dans la Position commune est donc incontournable.

* * *

Annexe 1 : Les dimensions à prendre en considération pour le critère 8 selon le Guide d'utilisation

Le Guide d'utilisation de la Position commune met en lumière plusieurs dimensions essentielles à prendre en considération pour appréhender correctement le critère 8 :

- **capacités économiques et techniques**: les premières *se réfèrent à l'impact de l'importation (...) sur la disponibilité des ressources financières et économiques du pays destinataire pour d'autres fins à court, moyen et long termes* tandis que les secondes désignent *l'aptitude du pays destinataire à utiliser effectivement les équipements en question, en termes tant matériels qu'humains*.
- **besoins légitimes de sécurité et de défense** : l'importation constitue-t-elle une réponse appropriée et proportionnée aux besoins du pays destinataire en la matière ?
- **consacrer un minimum de ressources humaines et économiques aux armements** : les États membres devraient évaluer des éléments tels que *la conformité de la dépense prévue à la stratégie ou aux programmes de réduction de la pauvreté du pays destinataire soutenus par les institutions financières internationales*, le niveau de ses dépenses militaires, le degré de transparence des dépenses militaires ou encore la disponibilité de systèmes militaires d'un meilleur rapport coût-efficacité.
- **niveaux comparatifs des dépenses militaire et sociales** : les États membres devraient considérer des éléments tels que *le niveau des dépenses militaires du pays destinataire par rapport à ses dépenses de santé et d'éducation*, le pourcentage des dépenses militaires du pays par rapport au PIB, l'évolution des dépenses militaires du pays sur les 5 dernières années ou encore regarder si *une proportion importante des dépenses militaires du pays ne figure pas « hors budget »*.
- **flux d'aide** : les États membres devraient tenir compte *du niveau des flux d'aide vers le pays importateur et de leur détournement potentiel vers des dépenses militaires inappropriées*.
- **impact cumulatif** : chaque État peut tenir compte *s'il le souhaite, de l'impact cumulatif de ses propres exportations d'armements vers un pays destinataire, en tenant compte à la fois des demandes d'autorisation récentes et prévues (...) et des informations disponibles sur les exportations actuelles et planifiées d'autres États membres de l'UE*.

Avec le soutien de la



Wallonie

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >