

« Paquet défense » L'impact de la proposition de directive simplifiant les conditions des transferts intracommunautaires d'armements

Par **Luc Mampaey**, Chercheur au GRIP

**Exposé devant la Commission « Marché intérieur et Protection des consommateurs »
du Parlement européen, le 2 juin 2008, Salle ASP 1-G-3**
(Echange de vues avec des experts sur le « Paquet défense »)

Mesdames et Messieurs,

Je suis économiste et chercheur au GRIP, « Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité », un centre de recherche indépendant concerné depuis 1979 par les questions de commerce des armes, de désarmement et de prévention des conflits.

La directive proposée par la Commission en vue de simplifier les conditions des transferts d'armements dans la Communauté s'inscrit dans une logique de communautarisation, en soi souhaitable bien que jusqu'à présent repoussée par plusieurs États membres. Cependant, elle privilégie une approche de marché en éludant totalement la dimension de politique extérieure et géopolitique du commerce des armes, le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements étant à peine évoqué. Il en résulte un mécanisme hybride qui soulève plusieurs objections majeures.

La Commission motive sa proposition de directive en insistant sur les impacts négatifs de la coexistence de 27 régimes nationaux d'octroi de licences. Elle affirme dans l'exposé des motifs que les contraintes actuelles sont excessives, « les demandes de licences pour des transferts intracommunautaires n'étant pratiquement jamais rejetées ». Mais il faut d'emblée souligner que si ces refus sont rares, c'est précisément en raison du contrôle préalable exercé individuellement sur chaque transaction par l'autorité publique. Si ces refus sont rares, ils existent néanmoins : 3 en 2006 et 5 en 2003, tous motivés par le 7ème critère du Code de conduite relatif aux risques de réexportation dans des conditions non souhaitées. Sous le régime de la directive proposée, ces transactions auraient eu lieu, et à l'insu de tous.

L'exposé des motifs souligne aussi que ces contraintes « nuisent gravement à la compétitivité des industries concernées, ... et entravent le fonctionnement du marché intérieur ». Si la Commission considère que l'armement a sa place sur un « marché », et que la notion de compétitivité s'applique au secteur de l'armement comme à tout autre, alors il faut accepter que les lois de l'économie de marché s'appliquent à ce secteur comme à tout autre. Plus prosaïquement, ceci signifie que pour rester compétitives, les entreprises de l'armement devront croître, produire toujours plus, vendre toujours plus et exporter toujours plus. Ce programme de libéralisation est-il conciliable avec ceux poursuivis en faveur du développement, de la stabilité, de la prévention et de la résolution pacifique des conflits ? Il faudra répondre à cette question, sans oublier que les armes ne sont pas des produits comme les autres, même lorsqu'ils s'échangent entre amis.

Je retiendrai trois sujets de préoccupation :

1. Les risques liés aux réexportations

L'article 4 §4 de la directive laisse aux États membres la possibilité d'assortir les transferts de restrictions concernant l'exportation ultérieure vers des pays tiers. Ils conservent ainsi un droit de regard sur la destination et l'utilisateur final des armements produits sur leur sol. L'expérience montre cependant qu'ils laisseront probablement cette possibilité de contrôle à l'État membre exportateur en bout de chaîne.

En outre, le principe des licences globales ou générales permettrait facilement à une entreprise estimant trop restrictive l'interprétation du Code de conduite par son gouvernement, d'expédier d'abord le matériel vers une filiale située dans un État membre jugée plus conciliant, la filiale se chargeant ensuite de l'exportation vers le pays tiers. L'harmonisation de la politique européenne en matière d'exportation d'armement serait ainsi réduite à son plus petit commun dénominateur.

Nous estimons donc que la directive proposée devrait prévoir une obligation de contrôle des réexportations et de la destination finale, ainsi qu'un mécanisme de consultation entre tous les États membres concernés par une réexportation extracommunautaire.

2. La certification des entreprises

Le mécanisme de la certification présuppose que les entreprises soient dans certaines circonstances disposées à subordonner leurs intérêts économiques à des critères géopolitiques. Le principe de la concurrence rend cette supposition peu réaliste.

D'autre part, l'article 9 de la directive évoque bien la possibilité de sanctionner les entreprises qui ne respectent pas les critères de la certification, mais elle reste silencieuse sur la nature des sanctions, se bornant à indiquer que l'autorité compétente prend dans ce cas « les mesures qui s'imposent » (article 9, §7). Il faut également souligner que, tant que les 27 dispositifs nationaux n'auront pas atteint le même niveau d'exigence et d'interprétation, une entreprise sanctionnée par son gouvernement pourrait facilement invoquer une distorsion de concurrence à son égard. La crainte des gouvernements de pénaliser leurs entreprises et l'absence de dispositions relatives aux contrôles et aux sanctions sont de nature à laisser aux entreprises une marge de manœuvre trop large pour l'évaluation de leurs transferts.

3. La transparence

Les rapports annuels du COARM établis en application du point 8 du dispositif du Code de conduite communiquent les données sur toutes les exportations d'armes de l'Union européenne, y compris les transferts intracommunautaires. La directive ne dit pas si ces dernières continueront à être rendues publiques, mais un risque existe qu'elles ne le soient plus, simplement parce que les autorités compétentes n'en disposeront plus. La directive assigne en effet aux entreprises l'obligation de tenir des registres détaillés de leurs transferts, registres qui doivent pouvoir être présentés aux autorités compétentes si elles en font la demande. Cependant, la directive ne prévoit aucune obligation pour les autorités compétentes de consulter périodiquement ces registres, ni de les centraliser au niveau national.

En 2006, ces transferts intracommunautaires ont représenté 37% du total du commerce des armes des États membres, une proportion importante qui risque d'échapper au contrôle Parlementaire.

De plus, l'article 8 §3 ne prévoit pas de mentionner la valeur du transfert dans ces registres, ce qui constitue un recul manifeste par rapport au contenu des rapports du COARM. Nous recommandons de prévoir une obligation pour les États membres de recueillir au moins une fois par an les données de ces registres, afin d'assurer un contrôle démocratique et de ne pas perdre les acquis actuels en terme de transparence.

Dans sa résolution du 13 mars 2008, le Parlement européen a demandé l'adoption d'un code juridiquement contraignant et l'amélioration de la transparence. Cela suppose une politique commune et cohérente en matière de contrôle des exportations d'armes, dans le second pilier en adoptant la Position commune qui ferait du Code de conduite un instrument contraignant pour tous les États membres, voire bientôt dans le

premier pilier si l'on suit la logique de l'arrêt de la Cour de Justice du 20 mai dernier concernant la prolifération des armes légères (C-91/05).

Notre conclusion est qu'une politique commune et cohérente en matière de contrôle des exportations d'armes est un objectif prioritaire mais aussi un préalable à la libéralisation du marché européen de l'armement. L'un ne va pas sans l'autre.

Je vous remercie pour votre attention.

Luc Mampaey
Chercheur au GRIP
2 juin 2008

* * *

Annexe :

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté,

http://www.grip.org/bdg/pdf/20071205-com2007_0765fr-proposition_simplifiant_transferts.pdf

Mots clés :

Paquet défense, defense package, transferts d'armes intracommunautaire, transparence, code de conduite, exportations d'armements.

Citation :

MAMPAEY Luc, « *Paquet défense* ». *L'impact de la proposition de directive simplifiant les conditions des transferts intracommunautaires d'armements* (Audition devant le Parlement européen), Note d'Analyse du GRIP, 15 avril 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0919.pdf>