

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de
la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 31 mars 2021

GÉHIN, Léo et QUÉAU, Yannick. *L'ombre d'un doute. Les divergences franco-allemandes en matière d'exportation d'armes*, Note d'Analyse du GRIP, 31 mars 2021, Bruxelles.

<https://www.grip.org/ombre-doute-divergences-franco-allemandes-exportation-armes>



NOTE D'ANALYSE

L'ombre d'un doute. Les divergences franco-allemandes en matière d'exportation d'armes

par **Léo Géhin et Yannick Quéau**

31 mars 2021

Résumé

Au cours des cinq dernières années, les exportations d'armes sont devenues une question délicate dans les relations franco-allemandes. De profonds désaccords sont apparus sur la question de savoir s'il fallait ou non vendre des armes à des pays non membres de l'UE, comme l'Arabie saoudite, ce qui a eu des répercussions négatives sur la collaboration en matière de défense entre Paris et Berlin.

En effet, les autorités allemandes ont bloqué à plusieurs reprises les exportations de systèmes développés conjointement vers des pays sensibles avec lesquels la France avait déjà signé des contrats. À première vue, une telle accumulation de turbulences a semblé surprenante, car la France et l'Allemagne partageaient un cadre commun d'accords sur les exportations d'armes, dont la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes (PCUE), le Traité sur le commerce des armes (TCA), et même des accords bilatéraux signés dans les années 1970.

Cependant, les interprétations divergentes des dispositions de ces instruments ainsi que les spécificités nationales en matière de contrôle des exportations ont abouti à des politiques françaises et allemandes très éloignées l'une de l'autre en matière d'exportations d'armes. Dans un contexte de regain d'intérêt pour les grands projets de défense communs, tels que le futur Système de Combat Aérien du Futur (SCAF), Berlin et Paris se sont efforcés de régler leurs différends en rédigeant un nouvel accord en octobre 2019. Bien que tombée à point nommé, cette initiative n'a pas permis de dégager une approche commune sur les exportations d'armes vers les pays tiers et risque même de compromettre la mise en œuvre des règles internationales et européennes convenues dans le cadre de la PCUE et du TCA.

Introduction

En février 2019, le journaliste français de la défense Michel Cabirol rapportait que Berlin avait bloqué l'exportation vers l'Arabie saoudite du missile air-air METEOR de MBDA, emporté par l'avion de combat Eurofighter Typhoon¹. Les autorités allemandes se sont opposées à une telle vente conformément à la suspension prononcée par Berlin, en 2018, de toute nouvelle exportation d'armes vers l'Arabie saoudite à la suite de l'assassinat du dissident saoudien Jamal Khashoggi. Dans plusieurs pays européens, la décision de l'Allemagne a déclenché des réactions amères de la part des partenaires. Le ministre britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth, Jeremy Hunt, a écrit à son homologue allemand qu'il était « très préoccupé par l'impact de la décision du gouvernement allemand sur l'industrie de la défense britannique et européenne »², tandis que le ministre français de l'Économie, Bruno Le Maire, a déclaré que les programmes d'armement conjoints avec l'Allemagne étaient « dénués de sens » s'ils étaient soumis à des interdictions d'exportation³.

Sa déclaration n'a pas été une surprise tant la France est coutumière des démêlés avec la politique allemande de contrôle du commerce des armes au cours de la dernière décennie. En 2012 et en 2014, Berlin a ainsi bloqué l'exportation des Véhicules de l'Avant Blindés (VAB) et Aravis vers deux pays, dont l'Arabie saoudite, en empêchant les sous-traitants allemands de fournir des composants et des pièces aux principaux entrepreneurs français *Renault Trucks* (devenu *Arquus*) et *Nexter*⁴. En outre, les critiques de M. Le Maire se fondent sur les frustrations passées de la coopération franco-allemande en matière d'armement et reflètent ses préoccupations liées aux collaborations actuelles entre Berlin et Paris en matière de production d'armes, notamment le Système de Combat Aérien du Futur (SCAF) le Système de Combat Terrestre Principal (SCTP). Cela indique clairement que les politiques françaises et allemandes d'exportation d'armes sont sensiblement différentes et peut-être incompatibles en ce qui concerne les transferts vers certaines destinations telles que l'Arabie saoudite.

La déclaration de M. Le Maire a également mis en lumière les principales divergences d'interprétation des obligations internationales, européennes et bilatérales en matière d'exportation d'armements auxquelles la France et l'Allemagne sont tenues de se conformer.

1. Michel Cabirol, « [L'Allemagne bloque l'exportation du missile METEOR de MBDA vers l'Arabie saoudite](#) », *La Tribune*, 5 février 2019.

2. Michelle Martin et Thomas Escrit, « [L'arrêt par l'Allemagne des ventes d'armes saoudiennes nuit à l'industrie britannique : Hunt](#) » Reuters, 19 février 2020.

3. BFMTV, « [Vente d'armes : Paris appelle Berlin à ne plus geler les exportations](#) », 25 février 2019.

4. Michel Cabirol, « [Armement : Quand Berlin trahit l'esprit de la coopération franco-allemande](#) », *La Tribune*, 11 septembre 2014.

Il s'agit principalement de la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes, du Traité sur le commerce des armes et des accords Debré-Schmidt⁵. Ces accords pourraient constituer un obstacle au rapprochement entre les bases industrielles de technologie et de défense (BITD) française et allemande puisque l'« exportabilité » des systèmes d'armes restent une priorité des responsables et industriels européens, tant le volume des commandes publiques des Etats-Membres demeure faible au regard des investissements engagés. D'une part, l'exécution des programmes de modernisation de défense des Etats-Membres est régulièrement conditionnée aux exportations des mêmes matériels à des clients internationaux qui, en retour, permettent de dégager les recettes suffisantes pour doter les forces nationales des quantités prévues. Par exemple, la ministre française des forces armées Florence Parly s'est précipitée au Qatar en novembre 2019 après que l'émir a menacé d'annuler un contrat de 2 milliards d'euros pour l'achat de 490 Véhicules Blindés de Combat d'Infanterie (VBCI) de *Nexter*, mettant ainsi en péril le programme de modernisation des forces terrestres françaises⁶. D'autre part, il est trop tôt pour conclure que le Fonds européen de défense aidera les entreprises de l'UE à réduire leur dépendance à l'égard des exportations vers des pays tiers.

Par conséquent, expliquer les enjeux, les contraintes et les procédures des politiques d'exportation française et allemande pourrait contribuer à évaluer leur compatibilité et éventuellement conduire à une conciliation entre les BITD des deux pays en ce qui concerne les politiques et les lignes directrices en matière d'exportation. Pour que ces politiques soient compatibles, la France et l'Allemagne doivent partager un ensemble commun de bases juridiques réglementant les exportations d'armes, établir des procédures claires avec des orientations explicites et s'engager à mener des évaluations de risques basées sur la même interprétation des mêmes critères.

Ce document analysera d'abord les différentes obligations légales qui fondent les politiques d'exportation d'armes des deux pays en se concentrant sur la Position commune de l'UE (I). Ensuite, il mettra en évidence les différences majeures dans leurs procédures d'exportation qui ont conduit à des décisions divergentes (II). Enfin, il fera la lumière sur la récente mise à jour de l'accord bilatéral franco-allemand sur les exportations d'armes, qui constitue une manière de « convenir d'un désaccord » sans aborder fondamentalement les divergences de compréhension de la Position commune de l'UE.

5. Signés en 1971 et 1972 par les ministres de la Défense de l'époque, Jean-Louis Debré et Helmut Schmidt, ci-après dénommés « accords Debré-Schmidt ». Ils ont été mis à jour en octobre 2019, voir la partie III pour une évaluation de la nouvelle version.

6. La menace a été émise en représailles de l'inculpation par la France du président qatari de l'équipe de football Paris-Saint-Germain, Nasser al-Khelaiifi, pour corruption. Michel Cabirol, « [Le Qatar près de renoncer au VBCI de Nexter en raison de la mise en examen du patron du PSG](#) », *La Tribune*, 26 novembre 2019.

1. Coup d'œil sur les obligations légales

Les politiques de la France et de l'Allemagne en matière d'exportation d'armes sont basées sur des actes juridiques nationaux, européens et internationaux qui définissent les procédures, les autorités et éventuellement les interdictions liées aux transferts d'armes à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE⁷. Au niveau national français, les principaux cadres juridiques en matière de transferts d'armes sont le *Code de la Défense* français (Titre III, chapitre 5), ainsi que d'autres décrets régissant les responsabilités de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Le Code de la Défense vise principalement à répartir les responsabilités et à définir les procédures relatives aux transferts d'armes et ne donne pas d'informations sur la manière d'évaluer ces transferts. Les exportations de matériels de guerre sont en principe interdites en droit français et ne sont autorisées que lorsqu'une dérogation (appelée « licence ») est accordée aux entreprises par le Premier ministre – ou par délégation, le secrétaire général de la Défense et la Sécurité nationale (SGDSN) – sur avis de la CIEEMG. La jurisprudence française sur le sujet reconnaît également que les décisions d'autoriser ou refuser les exportations d'armes ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales de la France, ce qui signifie que l'exportation d'armes n'est pas un droit et que ni les entreprises, ni les ONG ne sont habilitées à contester devant les tribunaux la décision d'approuver ou de refuser des licences⁸.

Contrairement à la France, l'Allemagne observe deux régimes différents de contrôle des exportations d'armes : l'un pour les armes de guerre et un deuxième pour les autres matériels militaires⁹. Toute exportation de matériel répertorié comme « armes de guerre » par les autorités allemandes est, en principe, interdite. Les particuliers ou les entreprises ne peuvent exporter des armes de guerre que si l'État leur a accordé une autorisation préalable en tant que « dérogation » au régime général¹⁰. Cela implique que les autorités chargées de délivrer les licences disposent d'une grande marge de manœuvre pour refuser les exportations et, dans ce cas, ne peuvent pas être contestées devant les tribunaux. Au contraire, les particuliers et les entreprises jouissent d'un « droit fondamental » d'exporter toutes les autres armes non répertoriées comme armes de guerre. Ces exportations sont toujours soumises

7. Cette section occulte délibérément les accords bilatéraux, car ils sont évalués dans la dernière partie comme des accords *ad hoc* qui doivent se conformer aux sources primaires des politiques d'exportation d'armes expliquées ici. Ils ne sont pas des sources indépendantes de politiques d'exportation d'armements et ne remplacent pas la strate nationale, européenne ou internationale.

8. On parle de la théorie des « actes de gouvernement ». Certaines ONG ont cependant été en justice contre d'autres de décisions relatives aux transferts d'armes, comme la suspension ou la révocation de licences. Voir le récent [rapport parlementaire](#) des députés Jacques Maire et Michèle Tabarot.

9. Sauf mention contraire, le paragraphe suivant est basé sur : ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, « [Pour une politique prudente et responsable en matière d'exportation d'armement](#) », dernier accès le 31 janvier 2020.

10. [War Weapons Control Act \(Kriegswaffenkontrollgesetz, KrWaffKontrG\)](#), consultée dans les archives juridiques allemandes le 12 février 2020, section 6.

à l'approbation préalable de l'État, mais les refus ne peuvent être émis que dans un nombre limité de cas spécifiques¹¹.

En outre, ces refus peuvent théoriquement être contestés devant les tribunaux car ils constitueraient une violation d'un droit. Les exportations d'armes de *guerre* sont régies par la *loi sur le contrôle des armes de guerre*, tandis que les autres exportations relèvent de la *loi sur le commerce extérieur et les paiements extérieurs et de l'ordonnance*. En ce qui concerne les autorités, le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie est responsable de la délivrance des licences d'exportation d'armes de guerre, avec l'aide du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères. En cas de divergence de vues, le Conseil fédéral de sécurité a le dernier mot. De même, le ministère des Affaires économiques est responsable, par l'intermédiaire de son Office fédéral des affaires économiques et du contrôle des exportations (BAFA), de la délivrance des licences pour les armes autres que de guerre¹².

Les systèmes nationaux français et allemand sont tous deux basés sur l'évaluation des demandes d'exportation au cas par cas. Cela signifie que plusieurs demandes concernant le même pays destinataire peuvent conduire à des décisions différentes selon le type d'équipement, l'utilisateur final dans le pays destinataire ou l'itinéraire d'exportation concerné. Le Code de la Défense français ne précise pas la façon dont les différents Ministères doivent évaluer les demandes. Toutefois, le rapport annuel français sur les exportations d'armes présenté au Parlement fournit des informations complémentaires et détaillées sur la procédure d'autorisation : le ministère des Armées, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ainsi que le ministère de l'Économie et des Finances évaluent les demandes séparément et donnent un avis « favorable », « défavorable » ou « favorable sous conditions »¹³. Le SGDSN est participe également au processus en donnant des informations complémentaires basées sur sa propre expertise en matière de défense et est également habilité à donner un avis. Ensuite, le SGDSN convoque tous ces ministères à une réunion interministérielle, également appelée CIEEMG, chargée de discuter des avis et arguments. Sur la base de ces discussions, la CIEEMG, sous la présidence du SGDSN, peut soit décider d'étudier plus avant la demande, soit convenir d'un avis final qui éclairera la décision du Premier ministre. Le rapport annuel français mentionne également les thèmes généraux selon lesquels chaque ministre évalue la demande : le ministère des Armées suit de près l'impact stratégique et opérationnel des exportations sur les forces françaises et alliées ; le ministère des Affaires étrangères s'assure de leur conformité avec la politique étrangère de la France et ses engagements internationaux comme le TCA ou la

11. Loi du 28 avril 1961 sur le commerce extérieur et les paiements extérieurs (Journal officiel fédéral I p. 481, modifiée par l'article 3 de la loi du 16 août 2002 [FLG I p. 3165]), articles 1 et 2.

12. Ministère fédéral des affaires Économiques et de l'Énergie, « [Pour une politique prudente et responsable en matière d'exportation d'armement](#) », *op. cit.* p. 7.

13. Un avis favorable sous conditions est suspensif, c'est à dire qu'il revient aux entreprises en ayant fait l'objet de prouver qu'elles remplissent bien ces conditions avant d'utiliser la licence.

Position Commune, et le ministère de l'Économie vérifie leurs conséquences sur l'industrie française ainsi que la solvabilité du client.

Toutefois, le rapport ne donne pas d'indications sur la manière dont ils sont effectivement évalués par chaque ministère ni sur les conseils à déduire de telle ou telle évaluation. Les ministères doivent-ils automatiquement donner un avis « défavorable » lorsqu'ils identifient un risque, ou doivent-ils d'abord comparer les risques aux avantages potentiels ? Quelles circonstances peuvent justifier un avis « favorable sous conditions » ? Comment articuler les critères financiers et économiques avec les dimensions politiques, stratégiques et géopolitiques ? Ni le Code de la Défense ni le rapport annuel ne mentionnent de documents où de telles questions pourraient être abordées. Evidemment, chaque ministère a conçu ses propres lignes directrices sur la manière de procéder à une évaluation, mais il semble qu'aucune initiative n'ait été prise pour les traduire en un ensemble unique de critères opérationnels inscrits dans des documents officiels à l'instar des Principes politiques allemands.

Du côté allemand, les Principes politiques du gouvernement pour l'exportation d'armes de guerre et d'autres équipements militaires (promulgués pour la première fois en 1971 et mis à jour à plusieurs reprises depuis)¹⁴ définissent clairement les orientations de la politique d'exportation, bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants¹⁵. Tout d'abord, ce document établit une distinction claire entre les pays de l'UE/OTAN ou alliés à l'OTAN et les autres. Les exportations d'« armes de guerre » vers « les autres » sont en principe interdites et ne peuvent être approuvées que lorsque des intérêts clairs en matière de politique étrangère et de sécurité sont démontrés. Les exportations d'autres équipements sont autorisées à moins qu'il ne soit prouvé qu'elles mettent en danger les intérêts de sécurité de l'Allemagne. En outre, les principes comprennent plusieurs critères qui guident les autorités dans leur application, comme les droits de l'homme, la sécurité intérieure du pays destinataire ou la paix et la stabilité régionales. Ces critères font écho à ceux de la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes.

Adoptée par le Conseil de l'UE, la Position Commune sur les exportations d'armes (PCUE) est le seul accord européen qui réglemente les exportations d'armes de l'UE vers des pays tiers (non UE)¹⁶.

Elle ne doit pas être confondue avec la Directive européenne 2009/43, qui ne couvre que les transferts d'armes intracommunautaires en vue d'établir un système de transferts simplifié propice aux projets de défense communs¹⁷.

14. Ian Davis, « [The Regulation of Arms and Dual-Use Exports Germany, Sweden and the UK](#), », SIPRI, 2002, p. 169-172. Les principes ont été à nouveau mis à jour en 2019.

15. Ministre fédéral des affaires Économiques et de l'Énergie, [Report by the Government of the Federal Republic of Germany on Its Policy on Exports of Conventional Military Equipment in 2018](#), juin 2019, p. 27-29.

16. [Position commune du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#), version consolidée du 17 septembre 2019.

Adopté en 1998 en tant que code de conduite non contraignant, la PCUE a été améliorée en 2008 par une Position commune qui a rendu le code plus contraignant. Reconnaisant les exportations d'armes comme une responsabilité nationale dans le cadre de la PESC, le document définit huit critères permettant d'évaluer toute exportation d'armes vers des pays tiers, ainsi que d'autres engagements tels que le partage d'informations et la publication d'un rapport annuel de l'UE sur les exportations d'armes. La PCUE s'applique aux exportations d'un large éventail de biens et de technologies figurant dans la liste commune des équipements militaires de l'UE, qui est révisée le cas échéant et complétée par un Guide de l'utilisateur donnant des indications détaillées mais non contraignantes sur la manière d'interpréter chaque critère. Bien qu'il ait fait l'objet de plusieurs révisions par le groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM) depuis 2008, la PCUE n'a connu que des changements mineurs¹⁸.

Les exportations d'armes par des États membres de l'UE vers des pays tiers doivent être évaluées en fonction d'un certain nombre de critères :

- a) les exportations d'armes vers les pays tiers se font dans le respect des obligations internationales
- b) le risque que les armes exportées puissent être utilisées pour commettre des violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire international
- c) le risque que les armes exportées créent ou aggravent des tensions dans le pays destinataire
- d) le risque que les armes exportées créent ou aggravent des tensions avec les voisins du pays destinataire
- e) le risque que les armes exportées soient utilisées pour menacer la sécurité d'autres États membres de l'UE
- f) vérifier que le pays destinataire n'a pas parrainé ou soutenu des actes terroristes ou de criminalité organisée, et quelles sont les alliances internationales auxquelles il participe
- g) le risque que les armes exportées soient détournées de leurs utilisateurs finaux autorisés ou de leur utilisation finale.

En outre, les autorités chargées de la délivrance des licences doivent évaluer la capacité économique et technique du pays destinataire à payer et à exploiter l'équipement vendu. Toute l'évaluation doit être effectuée conformément à l'article 10, qui stipule que l'évaluation d'un critère ne doit pas être influencée par des intérêts économiques, commerciaux, sociaux ou industriels nationaux. Tous ces

17. [Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté](#)

18. Modifié en dernier lieu en septembre 2019. Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008, document cité.

principes ont inspiré un autre accord historique, le Traité sur le commerce des armes, qui est entré en vigueur six ans plus tard à l'échelle mondiale.

Le Traité sur le commerce des armes (TCA) est un accord international réglementant les transferts légaux d'armes conventionnelles qui regroupe 105 États parties¹⁹. Entré en vigueur en décembre 2014, il a été ratifié par la France et l'Allemagne en avril 2014 et constitue une obligation internationale à respecter par les deux pays. Globalement, le TCA vise à réduire la souffrance humaine en promouvant des transferts d'armes responsables, parmi lesquels les exportations jouent un rôle crucial. Pour atteindre cet objectif, les États sont tenus d'établir un contrôle national. Ce système repose sur des autorités clairement identifiées, responsables des décisions, de la mise en œuvre et de la notification des transferts d'armes, des procédures claires et des sanctions appropriées en cas de violation. Les exportations doivent être interdites dans certaines circonstances (armes susceptibles d'être utilisées dans des génocides, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre) et, dans le cas contraire, une procédure d'évaluation des risques similaire à celle du PCUE est utilisée. Les droits de l'homme, la « paix et la stabilité » régionales, les obligations internationales, le détournement et le trafic sont là aussi les principaux critères de l'évaluation des transferts d'armes.

À première vue, on pourrait s'attendre à ce que les politiques française et allemande convergent, car elles partagent des caractéristiques importantes en termes de politique d'exportation. Premièrement, les législations nationales prévoient un système de licences soumises à des interdictions et à une analyse des risques, ainsi que le droit de suspendre ou de retirer les licences délivrées dans certaines circonstances. Les violations des législations nationales sont passibles de sanctions administratives et pénales. Deuxièmement, Berlin et Paris ont adhéré à de nombreux accords de désarmement, de non-prolifération et de contrôle des armements limitant les exportations d'armes conventionnelles (technologies des missiles, mines terrestres) ou non conventionnelles spécifiques. Les autorités chargées de la délivrance des licences échangent des informations sur les refus d'exportation et les utilisateurs finaux sensibles par l'intermédiaire du groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM). Troisièmement, les deux États ont ratifié des accords qui énoncent clairement l'objectif de convergence entre les politiques d'exportation d'armes (c'est-à-dire la PCUE et le TCA)²⁰.

Toutefois, si on consulte les rapports de l'UE sur les exportations d'armes, on constate d'importantes divergences entre les chiffres allemands et français. En 2018, la France a délivré 159 licences à l'Arabie saoudite, tandis que l'Allemagne en a approuvé 15. Plus de cent licences ont été délivrées par la France à l'Égypte alors que seulement 35 l'ont été par l'Allemagne. En ce qui concerne la Chine, la France a délivré près de huit fois plus de licences que l'Allemagne. Il va sans dire que les

19. Texte disponible [ici](#).

20. Préambule de la PCUE, considérant 5 et article 1^{er} du TCA.

différences de politiques d'exportation d'armes ne sont pas le seul facteur expliquant les écarts entre les chiffres des licences.

Elles peuvent être le résultat de décisions des seules entreprises fondées sur leur focus géographique ou leur capacité à répondre aux besoins de ces clients. Mais contrairement à l'objectif de convergence, la PCUE et le TCA facilitent tous deux les « approches nationales » des exportations d'armes en laissant aux États la possibilité d'interpréter les critères en fonction de leurs propres définitions, conceptions ou culture administrative.

2. Des points de vue et des pratiques divergentes

On peut se demander pourquoi la PCUE n'a pas conduit à une interprétation commune de chaque critère. Outre le fait que la PCUE elle-même ne contient aucune indication sur ces critères, laissant cette tâche au Guide de l'utilisateur non contraignant, sa nature juridique reste une pomme de discorde. En effet, certains experts juridiques ainsi que les tribunaux nationaux considèrent les positions communes comme des « *orientations politiques* » ou des « *lignes directrices* » qui n'ont pas valeur de règle de droit, contrairement aux autres actes de l'UE que sont les décisions, les règlements ou les directives²¹. Plus importante encore est l'absence de juridiction faisant autorité au niveau de l'UE pour faire appliquer le PCUE. En effet, la Cour de justice de l'UE n'est pas compétente pour les questions relatives à la PESC et s'est jusqu'à présent abstenue d'empiéter sur ce domaine. Cela signifie que l'application des dispositions de la PCUE est subordonnée à leur traduction respective dans le droit national. Dans le cas français, par exemple, bien que tous les thèmes des critères sont inclus dans la procédure d'évaluation des licences, ils ne sont pas articulés de la même manière ni ne présentent un « ordre hiérarchique » claire par rapport aux autres critères purement nationaux (comme les intérêts économiques). Dans le même ordre d'idées, la loi allemande autorise les exportations d'armes autres que le matériel de guerre si les « intérêts économiques » l'emportent sur l'impact négatif sur les autres critères. La même logique s'applique au TCA : il n'existe pas de juridiction « supranationale » qui pourrait être chargée d'examiner la mise en œuvre du traité²².

Par conséquent, le fait que les États soient les seuls à décider de l'interprétation des critères augmente le risque de voir se multiplier les positions concurrentes et contradictoires en matière d'exportation d'armes. Des exemples éloquentes sont ceux de l'Arabie saoudite et de la Turquie. Un embargo sur les armes à l'échelle de l'UE à l'encontre de l'Arabie saoudite a été mis à l'ordre du jour de l'UE depuis le début de l'intervention dirigée par l'Arabie saoudite au Yémen (mars 2015) par plusieurs partis politiques, gouvernements et le Parlement européen, mais les États

21. Le Conseil d'État belge a adopté cette vision : Conseil d'État, section du contentieux administratif, Arrêt n° 240.909 du 6 mars 2018, p. 10 ; Stéphane Audrand, « Le contrôle juridique des exportations d'armes se retourne contre les ONG », Meta-Defense, 7 décembre 2019.

22. Toutefois, il est considéré comme ayant une valeur juridique plus forte que la PCUE, conformément à la Convention de Vienne sur les traités.

membres de l'UE n'ont pas réussi jusqu'à présent à s'entendre sur les modalités, l'étendue et les motifs de cette décision. En lieu et place, les États membres de l'UE ont agi unilatéralement.

Fin 2018, le nouveau gouvernement allemand a suivi la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas en déclarant une interdiction de nouvelles licences à l'Arabie saoudite²³. La décision allemande a été officiellement justifiée par l'assassinat de Jamal Khashoggi en 2018 par des agents saoudiens ainsi que par la nécessité d'arrêter les ventes d'armes aux pays impliqués dans la guerre au Yémen²⁴. Cela signifie que les droits de l'homme, le droit humanitaire international et la stabilité régionale ont été cités, invoquant les critères 2 et 4 de la PCUE et l'article 6 du TCA. En bref, les autorités allemandes ont estimé que le risque que les armes soient utilisées pour des crimes de guerre, des violations du droit international humanitaire ou pour déstabiliser la situation régionale était trop élevé pour délivrer de nouvelles licences²⁵.

En revanche, la France a résisté aux tentatives de déclarer une interdiction²⁶. Selon les autorités françaises, comme celle de l'ancien ministre de la défense Jean-Yves Le Drian et de sa successeur Florence Parly, les licences délivrées depuis 2015 à l'Arabie saoudite ne concernaient que les armes (comme le canon CAESAR et ses munitions) déployées sur le territoire saoudien pour se « défendre » contre les attaques houthis²⁷. En outre, ils ont soutenu qu'il n'y avait aucune preuve d'attaques délibérées des forces armées saoudiennes contre des civils, et donc aucune raison de leur refuser des exportations d'armes. En ce qui concerne la Turquie, un schéma similaire s'est produit en octobre 2019 lorsque le Conseil des affaires étrangères de l'UE a refusé de mettre en œuvre un embargo sur les armes de l'UE contre la Turquie – ce qui a déclenché l'opération *Baris Pinari* en Syrie – et a opté pour la mise en œuvre d'une simple « coordination » des politiques nationales d'exportation basée sur un « examen attentif » du critère 4 de la PCUE. Là encore, plusieurs États membres de l'UE ont adopté des embargos sur les armes de leur propre chef, mais il

23. Jon Stone, « [Germany, Denmark, Netherlands and Finland stop weapons sales to Saudi Arabia in response to Yemen famine](#) », *The Independent*, 23 novembre 2019.

24. Une telle décision aurait également pu être justifiée par les principes politiques allemands qui stipulent que les matériels de guerre ne sont exportés vers des pays non membres de l'UE, de l'OTAN et des alliés non membres de l'OTAN qu'à titre exceptionnel.

25. Ben Knight, « [Germany reduces arms sales to Saudi Arabia](#) », 13 novembre 2019. Cependant, l'Allemagne s'est abstenue d'étendre l'interdiction aux livraisons découlant de licences déjà délivrées. Au cours des six premiers mois de 2019, deux nouvelles licences ont même été délivrées à l'Arabie saoudite pour une valeur de 831 000 euros, sans que soit spécifiés ce qui permettait de les considérer comme des exceptions à la prétendue interdiction.

26. Les exportations d'armes vers l'Arabie saoudite n'ont pas fait l'objet d'un consensus entre les ministres sous la présidence de François Hollande. Voir Jean Guisnel, « [Armement : la France, supermarché de l'Arabie saoudite](#) », *Le Point*, 20 mars 2017.

27. Commission de la Défense et des Forces armées de l'Assemblée nationale, [Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur le rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France](#), 4 juillet 2018 et Laurent Lagneau, « [La ministre des Armées fait une ferme mise au point sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite et aux Émirats](#) », *Opex360*, 14 mai 2019.

n'y a pas eu de consensus sur la manière et les raisons de sanctionner la Turquie. En tout état de cause, parmi les États membres qui ont instauré un embargo sur les armes, le critère 4 de la Position commune n'était qu'un critère parmi d'autres à utiliser comme justification...

Les diverses d'interprétation des instruments juridiques relatifs aux exportations d'armes ne sont pas le seul facteur susceptible d'expliquer les divergences franco-allemandes. Dans le même cadre « européen », la France et l'Allemagne ont intégré des spécificités dans leurs procédures. Tout d'abord, la distinction entre le matériel de guerre et les autres armes telle qu'elle est appliquée en Allemagne devrait permettre aux autorités allemandes de délivrer un plus grand nombre de licences que leurs homologues françaises. En effet, les exportations de matériel autre que les matériels de guerre sont, en principe, approuvées à *moins que* les autorités ne produisent des preuves qu'elles menacent des « *intérêts essentiels de sécurité ou de politique étrangère* ». Pour parvenir à un refus, le ministère de l'Économie et de l'Énergie allemand porte donc la lourde charge de la preuve, qui exige de son personnel une connaissance approfondie de la politique étrangère et de sécurité de leur pays, bien que ce ne soit pas la tâche principale du ministère. En outre, comme la catégorie d'armes (autres que de guerre) comporte de nombreuses armes légères et munitions adaptées aux marchés civils, elle ouvre des possibilités commerciales plus larges que les chars de combat, les armes légères, les avions ou les navires de guerre destinés aux armées et aux forces de l'ordre. Cette approche particulière des ventes d'armes non destinées à la guerre pourrait expliquer pourquoi l'Allemagne a délivré près de deux fois plus de licences que la France au cours des cinq dernières années (environ 11 000 contre 5 000)²⁸. Ceci expliquerait aussi que l'industrie allemande de l'armement se classe parmi les principaux exportateurs d'armes légères et de petit calibre (ALPC).

Selon le *Small Arms Survey (SAS) Trade Update 2019*, l'Allemagne se classe quatrième parmi les principaux exportateurs d'ALPC avec 8 % des exportations mondiales d'ALPC de 2014 à 2016²⁹. La valeur financière estimée de ces exportations allemandes a atteint plus de 400 millions USD pour la dernière année de données disponibles, à savoir 2016. En revanche, la France ne figure pas parmi les premiers ou les principaux exportateurs d'ALPC, comme l'indique SAS. En réalité, depuis la fermeture de la *Manufacture d'armes de Saint-Étienne* (fabricant du FAMAS qui sera remplacé par le HK416 F de fabrication allemande) et de *GIAT Industries* (munitions pour armes légères) à la fin des années 1990, la France s'appuie sur les importations

28. Les chiffres relatifs aux autorisations ou aux refus d'exportation sont tirés du rapport annuel de l'UE sur les exportations d'armes.

29. Michael Picard, Paul Holtom et Fiona Mangan, « [Trade Update 2019](#) », Small Arms Survey, décembre 2019, p. 24-26. Cela ne signifie pas que les ALPC constituent l'essentiel de l'industrie de défense allemande, dont l'activité reste centrée sur les chars et les véhicules blindés, les navires de guerre, les avions militaires. Diederik Cops, Nils Duquet et Gregory Gourdin, *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*, Flemish Peace Institute, juin 2017, p. 58.

pour se fournir en armes légères et munitions militaires³⁰. Il est intéressant de noter que le fait d'avoir ou non une industrie des ALPC pourrait avoir une incidence sur les politiques d'exportation d'armes.

En effet, comme les ALPC et leurs munitions sont parmi les armes les plus faciles à dissimuler et à transférer illégalement, il est probable que le risque de détournement sera davantage examiné pour les exportations d'ALPC que pour les autres exportations d'armes (chars, avions, navires de guerre). Entre 2003 et 2011, le transfert illégal de fusils d'assaut allemands G36 des forces armées mexicaines vers les forces de police de l'État mexicain inscrites sur la liste noire des autorités allemandes a peut-être cruellement rappelé le potentiel de détournement des ALPC. Cette logique pourrait être à l'origine d'un écart entre les exportations d'armes allemandes et françaises à deux égards. Premièrement, elle pourrait aider à comprendre pourquoi le critère 7 (risque de détournement) a été le principal motif utilisé par l'Allemagne pour refuser des exportations au moins au cours des cinq dernières années³¹ alors que ce n'est pas le cas en France. Deuxièmement, elle pourrait expliquer pourquoi l'Allemagne a introduit un programme de contrôle post-exportation axé en premier lieu sur les ALPC, et pas la France.

En 2017, l'Allemagne a lancé un programme pour le contrôle des ALPC après leur expédition. Ce programme permet aux autorités allemandes d'exiger des États importateurs qu'ils consentent à des inspections sur place des armes exportées afin de s'assurer de leur conformité. Plus précisément, ces contrôles visent à vérifier que les armes, ou du moins certaines d'entre elles, n'ont pas été détournées vers des utilisateurs finaux non intentionnels. Si des irrégularités sont constatées, comme des unités manquantes ou un transfert non autorisé à d'autres forces, le pays destinataire est prié de fournir des explications en temps utile. En fonction de leur évaluation des justifications, les autorités allemandes peuvent décider de prendre des mesures telles que l'imposition de contrôles plus stricts ou la suspension temporaire de nouvelles livraisons, par exemple. Parallèlement au programme, le gouvernement allemand a décidé d'appliquer un « refus de principe » des exportations d'armes légères vers tout pays non membre de l'UE et les pays non membres de l'OTAN, à moins qu'il n'y ait de strictes garanties qu'elles ne seront pas utilisées pour violer les droits humains³².

La France a opté pour une autre voie³³. La Direction générale de l'armement (DGA) du ministère des Armées ne mène pas de programme de contrôle après expédition, mais un « programme de contrôle *ex post* » qui consiste à effectuer deux séries de contrôles après qu'une autorisation a été donnée. Premièrement, les entreprises

30. Laurent Lagneau, « [La France va de nouveau produire des munitions de petit calibre](#) », *Opex360*, 17 mars 2017.

31. Entre 2014 et 2018.

32. The Defense Post, « [Germany set to ban small arms sales outside EU and NATO](#) », 26 juin 2019.

33. Ce paragraphe est basé sur la communication de la DGA sur les « [Obligations au titre du contrôle a posteriori](#) », publiée pour la dernière fois le 9 mars 2018.

basées en France doivent soumettre à l'agence des documents pertinents pour prouver qu'elles n'ont pas conclu de transactions avec des clients avant de recevoir l'autorisation d'exportation et que leurs contrats sont conformes aux conditions de l'autorisation. Elles doivent également fournir la preuve de la validité de leurs certificats d'utilisateur final (appelés certificats de non-ré-exportation dans les termes administratifs français).

Deuxièmement, les agents de la DGA sont autorisés à inspecter les locaux des entreprises pour vérifier les documents comptables ainsi que les bases de données pertinentes afin de s'assurer qu'aucune exportation ou accord n'a été effectué sans autorisation appropriée.

Ces deux exemples de programmes de post-autorisation donnent une idée de la manière dont les administrations allemande et française envisagent le contrôle des exportations. La seconde met l'accent sur les contrôles avant transfert suivis de contrôles des procédures d'exportation des entreprises tandis que la première a ajouté des contrôles après transfert visant à maximiser les chances de détecter les abus du côté du destinataire. En théorie, les États qui gèrent un programme post-transfert sont plus susceptibles d'approuver les exportations puisqu'ils conservent la possibilité d'effectuer des contrôles supplémentaires. Pour cette raison, ils pourraient délivrer un plus grand nombre de licences. Dans la comparaison franco-allemande, on peut remarquer que l'Allemagne délivrait déjà près de deux fois plus de licences que la France avant le programme post-expédition, qui est encore relativement nouveau. Mais ces contrôles après expédition sont susceptibles d'accentuer cette tendance à l'avenir s'ils sont maintenus ou étendus à d'autres catégories d'armes. À ce jour, cela reste une distinction importante entre leur culture de contrôle des exportations, tout comme se distingue, dans une moindre mesure, le rôle de leurs parlements respectifs.

Le Parlement français (Assemblée nationale et Sénat) et le Bundestag ont peu d'influence sur les décisions relatives aux exportations d'armes, qui demeurent une prérogative résolument gouvernementale³⁴.

Cependant, il existe des nuances dans l'exercice du contrôle parlementaire sur les décisions gouvernementales. En France, la seule façon d'accéder aux décisions du gouvernement est le rapport annuel sur les exportations d'armes présenté par le ministère des Armées devant l'Assemblée nationale depuis 2000. Outre le fait que la publication du rapport sur les exportations puisse être parfois tardive, les députés français semblent dans l'ensemble réticents à questionner les décisions prises en matière de relations internationales dont la conduite est dévolue à l'exécutif par tradition et souci de stabilité. Jusqu'en 2013, le Bundestag n'a reçu des informations sur les exportations allemandes que par le biais d'un rapport annuel couvrant

34. Unless otherwise stated, the following paragraph is based on Lucie Béraud-Sudreau, Samuel Faure et Michael Sladeczek, « [Réguler le commerce des armes par le Parlement et l'opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d'armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède](#) », in *Politique européenne*, 2015, n° 48, p. 82-121.

l'année précédente, présenté par le gouvernement. Après les élections générales de 2013, la nouvelle coalition gouvernementale a identifié la transparence des exportations d'armes comme un élément important de sa feuille de route politique et a introduit plusieurs changements. Premièrement, la présentation du rapport annuel au Parlement a été avancée à l'été et un nouveau rapport de mi-année a été ajouté.

Deuxièmement, les décisions prises par le Conseil fédéral de sécurité, qui se réunit pour les affaires sensibles (voir la partie 1 ci-dessus), doivent désormais être communiquées au Bundestag par écrit et dans un délai de deux semaines. Troisièmement, le gouvernement était tenu de répondre aux enquêtes parlementaires sur l'approbation ou non des exportations d'armes vers un pays donné. On peut dire que cette nouvelle procédure a suscité un regain d'intérêt des députés européens pour l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle des exportations d'armes. Selon le ministère fédéral des Affaires économiques et de l'Énergie, les députés sont désormais perçus comme exerçant activement leur droit d'interroger le gouvernement fédéral sur cette question.

Dans le cadre des incitations financières européennes à la conception de projets communs, la France et l'Allemagne ont tenté de surmonter leurs divergences en rédigeant un nouvel accord sur les règles d'exportation pour les systèmes développées conjointement.

3. Convenir d'un désaccord : l'accord d'octobre 2019 sur les projets de défense communs

En mai 2019, lors d'une audition sur les exportations d'armes et les opérations militaires en cours devant l'Assemblée nationale, la ministre française des Armées, Florence Parly, a critiqué l'Allemagne pour avoir poussé une petite entreprise française à la fermeture après que Berlin eut bloqué l'exportation de véhicules tracteurs vers l'Arabie saoudite³⁵. *Nicolas Industrie*, un fabricant de véhicules de remorquage lourds, était un sous-traitant de la société allemande *Rheinmetall* pour la fourniture de véhicules de remorquage lourds aux forces armées saoudiennes. Selon les journaux français *La Tribune*, l'annulation des exportations a réduit de moitié l'emploi chez *Nicolas Industrie*. Il s'agissait du dernier épisode d'une série de désaccords entre la France et l'Allemagne au cours des cinq dernières années³⁶. En mai 2019, la France et l'Allemagne ont entamé des négociations pour trouver un

35. En réalité, un autre effet du blocage a été la délocalisation de l'activité restante de *Nicolas* en Allemagne, puisque son principal actionnaire était une entreprise allemande, ce qui a certainement accentué la colère des fonctionnaires français. Michel Cabirol, « Exportations : l'Allemagne plonge la PME *Nicolas Industrie* au bord de la faillite », *La Tribune*, 11 février 2019 et « [Exportation d'armes vers l' Arabie saoudite : Florence Parly s'explique](#) » *La Tribune*, 15 mai 2019.

36. La presse française a fait état de restrictions similaires pour l'exportation de missiles Meteor destinés à armer les Typhoons saoudiens ou les véhicules blindés vers d'autres pays comme l'Égypte, l'Inde ou l'Indonésie. Voir par exemple, du côté français, Michel Cabirol, « [Quand Berlin trahit l'esprit de la coopération franco-allemande](#) », *La Tribune*, 11 septembre 2014.

modus operandi sur cette question³⁷. En effet, le récent traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération franco-allemande, signé en janvier 2019, a donné un mandat bref mais explicite pour concevoir une « *approche commune sur les exportations d'armes liées à des projets communs* ».

Cela a conduit à la mise à jour des accords Schmidt-Debré, qui avaient déjà fixé certains principes : aucun des deux pays ne pouvait s'opposer aux exportations d'armes de l'autre relatives à des projets communs, sauf circonstances exceptionnelles³⁸. Néanmoins, l'accord a dû être mis à jour pour plusieurs raisons. Premièrement, à l'époque, il ne s'appliquait qu'à sept projets communs en cours. Deuxièmement, les circonstances pouvant justifier un refus n'étaient pas claires. Troisièmement, cet accord bilatéral dépassé a finalement été remplacé par une série de nouveaux accords européens et internationaux sur les exportations d'armes, tels que la PCUE et le TCA. Après des mois de négociations entre les fonctionnaires français et allemands, un nouvel accord a été conclu sous la forme d'un échange de lettres à Paris le 23 octobre 2019 et est immédiatement entré en vigueur. Il prévoit un mécanisme visant à réduire le risque que des divergences de politique étrangère ou d'autres critères n'aboutissent à bloquer les exportations de systèmes d'armements développés conjointement. Néanmoins, l'accord n'aborde pas tous les scénarios possibles de production conjointe (impliquant par exemple l'Allemagne, la France mais aussi d'autres pays) ni ne prévoit explicitement une convergence des politiques d'exportation chère à la Position Commune.

Concrètement, la France et l'Allemagne ont convenu de reproduire et de clarifier l'ancien système Debré-Schmidt³⁹. Lorsque les industries française et allemande collaborent sur un produit, l'État dont les entreprises n'agissent qu'en tant que fournisseurs ne peut pas bloquer les exportations approuvées par l'État du maître d'œuvre⁴⁰, sauf si ces sous-traitants fournissent plus de 20 % de la valeur du système final⁴¹. En l'occurrence, la valeur représente le prix de vente. Si la somme des prix de vente de l'ensemble des composants produits par les fournisseurs et intégrés dans le

37. Jean Guisnel, « [Export d'armement : vers un seuil franco-allemand de 20%](#) », *L'Opinion*, 18 février 2019.

38. [Accord entre le gouvernement de la République française et de la République fédérale d'Allemagne sur les exportations vers les pays tiers des matériels d'armement, développés et / ou produits en coopération](#), signé en Allemagne le 7 décembre 1971 et en France le 7 février 1972, article 2.

39. Les développements ci-après sont basés sur : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Décret n° 2019-1168 du 13 novembre 2019 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au contrôle des exportations en matière de défense (ensemble une annexe), signées à Paris le 23 octobre 2019, publié dans la Gazette officielle le 14 novembre 2019.

40. En interdisant à ses propres entreprises de transférer des pièces, des composants ou des sous-systèmes - listés dans la Liste Commune des Équipements Militaires de l'UE - à l'assembleur.

41. Annexe 1, paragraphe (2).

système final représente 20% ou plus du prix de vente dudit système final proposé à la vente, alors le principe « de minimis » s'applique⁴².

En cas de désaccords, l'Etat qui objecte une exportation doit néanmoins s'asseoir à la table des négociations avec son partenaire pour exposer ses motifs et trouver une solution acceptable aux deux parties⁴³. En dessous du seuil de 20 %, l'État de l'entreprise exportatrice a la responsabilité d'évaluer les demandes d'exportation et de prendre une décision à leur sujet, ce qui signifie que son régime national d'exportation s'applique⁴⁴.

Toutefois, le principe « de minimis », emprunté à la réglementation américaine, présente des inconnues. D'abord, le principe ne s'applique pas aux « programmes intergouvernementaux », comme le système principal de combat terrestre (MGCS) et l'avion de combat de nouvelle génération (NGWS, l'un des piliers du SCAF). Pour ceux-là, les gouvernements impliqués doivent s'informer, en amont de toute négociation officielle, des prospects à l'export et de leur faisabilité compte tenu de leurs engagements respectifs, étant entendu que toute opposition à l'exportation ne saurait être qu'exceptionnelle et motivée par les « intérêts directs et la sécurité nationale ». De surcroît, l'annexe 2 de l'accord exclut six catégories d'armes du principe « *de minimis* », dont les ALPC et leurs munitions, les bombes, les missiles, les roquettes, les torpilles, les châssis de chars et les tourelles ainsi que les moteurs et cellules d'avions. Or, si les projets communs dans le domaine ALPC sont rares, l'exclusion des missiles, des pièces de chars et des moteurs d'avion est plus problématique, comme en témoigne le cas du missile *METEOR*⁴⁵. Ensuite, lors des calculs de valeur servant à l'application du principe « de minimis », l'Etat des « fournisseurs » peut mettre en doute la certification produite par le maître d'œuvre et demander à son homologue davantage d'informations sur la décomposition des prix. Or, les difficultés actuelles rencontrées par la France et l'Allemagne dans le partage des tâches associé aux premières phases du SCAF, qui entraînent une multiplication des industriels sur chaque pilier, ne sont pas de nature à encourager la confiance entre partenaires et pourrait aboutir à des vérifications « tâillonnes » sur la contribution en valeur des uns et des autres.

42. Entretien avec un représentant de l'industrie de défense française, 16 mars 2021. Le calcul de la valeur des composants dans la valeur du produit final reviendrait au maître d'œuvre, sur base des informations recueillies de ses fournisseurs. Si la part des composants est inférieure à 20%, le maître d'œuvre remet alors une certification aux fournisseurs qui s'en prévalent auprès de leurs autorités de tutelle pour procéder au transfert des composants nécessaires, en vertu de la Directive de 2009/43 sur les transferts intracommunautaires, sans autre forme de contrôle.

43. Michel Cabirol, « [Paris et Berlin en passe de débloquent le programme MGCS \(char du futur\)](#) » 1^{er} octobre 2019.

44. Annexe 1, paragraphe (5). Notons toutefois que même en dessous du seuil de 20 %, l'État dont relève les sous-traitants conserve le droit de bloquer l'exportation si celle-ci porte atteinte à ses *intérêts directs ou à la sécurité nationale*.

45. Pierre Tran, « An Update on Franco German Programs: UAVs, FCAS, Tanks and A400M », Deuxième ligne de défense, 1^{er} février 2019.

Enfin, les accords bilatéraux entre États ne se substituent pas au droit international ni au droit communautaire. Bien sûr, l'accord franco-allemand est avant tout lié à l'organisation du marché intérieur et de la coopération industrielle entre Etats-Membres, raison pour laquelle il est intrinsèquement lié à la Directive 2009/43 sur les transferts intracommunautaires. A ce titre, il déroge d'ailleurs au principe de simplification des transferts intracommunautaires de la Directive en permettant, par l'application du principe « de minimis », davantage de contrôle de la part de l'Etat « fournisseur ».

Mais les dispositions de l'accord franco-allemand doivent également refléter le TCA, comme le rappelle le décret français, ainsi que la Position commune de l'UE. Et pourtant, la relation entre l'accord d'octobre 2019 et la Position commune est ambiguë. À première vue, l'accord franco-allemand appuie la convergence des politiques d'exportation d'armements. En effet, il aborde une question urgente laissée de côté dans la PCUE, à savoir les règles d'exportation régissant les programmes d'armement conjoints. De plus, il est susceptible de faire converger les politiques d'exportation dans la mesure où l'Etat exportateur, pour chaque projet, se doit de ne pas autoriser des exportations trop sensibles au risque de mettre son partenaire en difficulté, au niveau politique et légal, et risquer son retrait de l'accord.

Mais par ailleurs, il ne pose pas de cadre ou de mécanisme nouveau permettant de progresser vers une interprétation franco-allemande commune des critères de la PCUE, ni des procédures d'évaluation des risques. Par exemple, l'accord aurait pu inclure des exigences communes pour un certificat d'utilisateur final franco-allemand⁴⁶. Un programme spécifique de détachement de fonctionnaires relevant des Ministères respectifs impliqués dans les évaluations de risque aurait également pu être convenu entre les deux administrations, coutumières du fait, pour accompagner la mise en œuvre « commune » de l'accord. Pourtant, le principe « *de minimis* » préserve davantage la marge de manœuvre de chaque pays, ce qui fait que, globalement, l'accord ressemble autant à un « accord de désaccord » qu'à une avancée vers la convergence.

Conclusion

Dans le contexte d'un nouvel élan pour les projets de défense en collaboration de l'UE, les politiques d'exportation d'armes de la France et de l'Allemagne restent un obstacle au rapprochement de leur industrie de l'armement. Les différences structurelles entre les deux régimes, telles que la dichotomie allemande entre matériaux de guerre et matériaux non de guerre et UE-OTAN/non-UE-OTAN,

46. Le certificat d'utilisateur final est un engagement écrit des autorités importatrices mentionnant les noms, adresses, fonctions des utilisateurs finaux effectifs des armes. Il peut comporter un engagement à ne pas transférer les armes à d'autres utilisateurs que ceux indiqués sur le certificat sans l'approbation préalable de l'État exportateur.

conduisent logiquement à des procédures différentes. Ces politiques ne sont cependant pas inconciliables, étant donné l'adhésion commune de Berlin et de Paris à deux accords multilatéraux clés sur les exportations d'armes, le PCUE et le TCA, qui visent à favoriser une compréhension commune de ce qui est « risqué », de ce qui ne l'est pas et de la manière d'atténuer les risques. Pour les entreprises d'armement, cette adhésion commune aurait dû être une garantie de convergence des politiques d'exportation entre les autorités nationales, réduisant ainsi l'incertitude liée à l'octroi d'exportations de produits communs et, logiquement, favorisant de tels programmes communs. Cependant, les interprétations divergentes du PCUE et du TCA, facilitées par leur imprécision ou l'absence de mécanismes d'arbitrage, ont entraîné la tendance inverse. Lorsque Berlin et Paris ont convenu d'aborder la question des projets de défense communs, ils ont mentionné la nécessité d'une « approche commune » sur les exportations d'armes, mais se sont finalement contentés d'une « ligne de démarcation » incarnée par le principe « de minimis ».

Cet accord permet certainement d'offrir davantage de prévisibilité aux entreprises franco-allemandes qui coopèrent, tout comme il réserve la possibilité de contrôles additionnels aux deux parties. Néanmoins, il soulève également plusieurs questions : Comment définir le périmètre des « intérêts directs et sécurité nationale » ? À quoi faut-il s'attendre pour les projets communs non couverts par l'accord ? Et enfin, ces règles s'appliquent-elles à des projets qui ne concernent pas seulement la France et l'Allemagne ? Ces questions devraient peut-être être résolues dans les prochains mois par des groupes de travail *ad hoc* ou même par le Conseil de défense et de sécurité conjoint franco-allemand. Les résoudre réduirait encore davantage l'incertitude mais ne modifierait pas fondamentalement les postures nationales. Cela nécessiterait des consultations à haut niveau sur le chaînon manquant de l'approche commune en matière d'exportation d'armements : la politique étrangère.

Auteurs

[Yannick Quéau](#) est directeur du GRIP et directeur de la recherche. Ses sphères d'expertise couvrent notamment la sécurité internationale, les relations transatlantiques en matière de défense, les aspects industriels, stratégiques et économiques du commerce des armes, classiques ou nucléaires, ainsi que les règles de contrôle qui les encadrent.

[Léo Géhin](#) est chargé de recherche au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d'armes ». Diplômé en sciences politiques de l'Université Jean-Moulin Lyon III et titulaire d'un master 2 de relations internationales de l'IEP de Strasbourg, il travaille notamment sur les questions liées au contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre.