

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

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

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



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 19 octobre 2021

CAMELLO Maria et SANTOPINTO Federico,
*L'UE et le contrôle des exportations
d'armes : pourquoi les États membres ne
devraient pas craindre la
communautarisation*, Éclairage du GRIP,
19 octobre 2021, Bruxelles.

[https://grip.org/lue-et-le-controle-
des-exportations-darmes-pourquoi-
les-etats-membres-ne-devraient-pas-
craindre-la-communautarisation](https://grip.org/lue-et-le-controle-des-exportations-darmes-pourquoi-les-etats-membres-ne-devraient-pas-craindre-la-communautarisation)



L'UE et le contrôle des exportations d'armes : pourquoi les États membres ne devraient pas craindre la communautarisation

Federico Santopinto et Maria Camello

19 octobre 2021

Cet Éclairage est repris d'une précédente publication en anglais de Maria Camello et Federico Santopinto intitulée « [Shaping the EU role in armament cooperation and export](#) » et publiée par *The European Security and Defence Union*, Issue 39, 2-2021 (juillet 2021).

En 1951, les industries du charbon et de l'acier représentaient encore le nerf de la guerre. L'idée de confier l'administration de ce secteur stratégique des nations européennes à une entité supranationale n'avait rien de réaliste. Lorsque Robert Schuman et Jean Monnet proposèrent de créer la CECA (la Communauté européenne du charbon et de l'acier), six années seulement venaient de s'écouler depuis la fin du deuxième conflit mondial. L'Europe était encore occupée à panser ses plaies.

Le projet de la CECA fut dès lors tenu caché jusqu'à la dernière minute par ses promoteurs. Schuman et Monnet ne craignaient pas tant la réaction de l'opinion publique, mais plutôt celle de leurs collègues de gouvernement. Ils voulaient éviter que ces derniers ne considèrent leur ambition comme une chimère et ne finissent par la rejeter.

C'est ainsi que le processus d'intégration européenne a commencé : par un acte surprenant et à première vue irréaliste, qui a marqué l'histoire du Vieux continent. Les pays de l'UE devraient s'en souvenir aujourd'hui, lorsqu'ils réfléchissent aux enjeux relatifs aux contrôles des exportations d'armement. L'idée de communautariser cette compétence, est-elle aussi irréaliste et insensée que cela ?

L'Union devient un acteur industriel de défense

Pour répondre à cette question, il faut passer de 1951 à 2016, lorsque l'UE a franchi ses premiers pas dans le domaine de l'industrie de défense. C'est à cette date, en effet, que le Président de la Commission européenne de l'époque, Jean-Claude Juncker, a lancé les programmes précurseurs du Fonds européen de la défense (FEDEF), en permettant ainsi à l'Union de devenir, septante ans après sa création, un acteur industriel de défense.

Toute proportion gardée, Jean-Claude Juncker a dû s'inspirer de la méthode utilisée par les pères fondateurs de l'Europe lorsqu'il a mis le dossier du Fonds sur la table du Conseil. Avant 2016, nombreux étaient ceux qui considéraient comme impensable l'idée que la Commission européenne puisse un jour s'immiscer dans les programmes de recherche et de développement (R&D) de systèmes d'armes complexes. L'industrie militaire a toujours été au cœur de la souveraineté nationale et, à ce titre, elle avait jusque-là échappé au processus d'intégration européenne.

Quand Juncker a proposé de lancer le FEDEF, en suggérant de l'alimenter via le budget ordinaire de l'UE et de l'administrer via la méthode communautaire, il ne pouvait donc que créer la surprise. Quoique circonspects, les États membres se sont néanmoins gardés de couper les ailes aux ambitions de la Commission. Le contexte international de l'époque ne s'y prêtait pas. Nous étions en septembre 2016, les Britanniques venaient de voter en faveur du Brexit, les Américains s'apprêtaient à élire Donald Trump à la tête de leur pays et, deux ans plus tôt, la Russie avait envahi une partie de l'Ukraine. Bref, les leaders européens avaient quelques bonnes raisons d'être inquiets...

Dans ce contexte troublé, l'intégration en matière de défense est subitement apparue plus pertinente que jamais. Aussi, entre le deuxième semestre 2016 et la fin de 2018, une fenêtre d'opportunité s'est ouverte et Jean-Claude Juncker en a profité. En annonçant la création du Fonds en septembre 2016 et en formulant une première proposition concrète le 30 novembre, soit quelques semaines après l'élection de Trump, le Président de la Commission a su surfer sur la vague. Juncker est allé vite : il a demandé à ses services de travailler d'arrache-pied pour qu'ils adoptent en un temps record des propositions législatives concrètes permettant d'exploiter l'alignement temporaire des astres. Tant que la conjoncture était favorable, il lui fallait mettre les États membres devant le fait accompli, ce qu'il a réussi à faire. Le Fonds a pu ainsi voir le jour.

Depuis, le FEDEF est considéré comme l'une des initiatives les plus prometteuses qui aient jamais été lancées dans le cadre de la défense européenne. Sa parabole ressemble étonnamment à celle de la CECA : avec un peu d'audace et d'effet-surprise, ce qui, hier encore, était perçu comme irréaliste est devenu aujourd'hui indispensable aux yeux des pays de l'Union.

Et les exportations d'armes ?

Une fois le Fonds adopté, un autre défi s'est posé à l'UE. Le FEDEF a inévitablement stimulé le débat sur le contrôle des transferts d'armements, en soulevant une question toute simple à ce sujet : si le budget communautaire doit financer le développement de matériel militaire, le moment ne serait-il pas venu d'accroître les compétences de l'UE en matière d'exportation ? Le Fonds n'est pas le seul instrument européen à avoir rendu cette interrogation pertinente. D'autres initiatives, telles que la Coopération structurée permanente (2017) ou la Facilité européenne pour la paix (2021), pourraient être citées pour illustrer le rôle grandissant joué par l'UE dans le secteur de l'armement.

A cela s'ajoute le fait que, aujourd'hui, un nombre croissant de systèmes de défense produits en Europe intègre des composantes originaires de plusieurs pays de l'Union. Les coopérations bilatérales et mini-latérales, outre que celles encadrées par l'UE, sont devenues monnaie courante. Or, ces programmes finissent souvent par buter sur la difficulté des États à s'accorder au sujet des exportations.

Dans un tel contexte, et face à un panorama militaro-industriel appelé à s'europaniser, l'idée que l'Union puisse renforcer sa capacité à contrôler les ventes d'armes s'est imposée comme une

évidence, y compris aux yeux de certains États membres. Désormais, la question qui se pose n'est plus de savoir si Bruxelles doit accroître son rôle dans ce secteur, mais plutôt de comprendre comment elle doit le faire.

Actuellement, l'Union dispose de compétences limitées. Elle a adopté en 2008 une Position commune PESC qui définit huit critères devant être pris en compte par les États dans leurs politiques d'exportation. Ceux-ci, toutefois, ne sont souvent pas respectés et aucun système de sanction n'est prévu.

La Position commune et les huit critères

Les États membres (EM) ont adopté la [Position commune 2008/944/PESC](#) (PC) pour coordonner et harmoniser leurs politiques d'exportation de défense. Celle-ci impose, entre autres, **huit critères** politiques et éthiques que les EM doivent respecter lorsqu'ils octroient des licences à l'exportation d'armes :

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

Les EM sont libres d'interpréter ces critères comme ils le souhaitent. Les institutions supranationales de l'UE ne jouent aucun rôle dans ce domaine et aucun système de contrôle ni de sanction n'est prévu.

L'option communautaire

Pour améliorer son dispositif de contrôle des transferts d'armes, l'Union dispose de deux options : elle peut persévérer dans la voie intergouvernementale, comme l'ont juste à présent souhaité les États membres, ou elle peut emprunter la voie communautaire, en adoptant un règlement contraignant qui incorporerait les critères de la Position commune¹.

Instinctivement, les États membres tendent à être réticents vis-à-vis de la méthode communautaire, surtout lorsqu'elle s'adresse aux questions de défense, puisqu'elle remettrait en cause leur souveraineté nationale. Pourtant, à partir du moment où les capitales européennes reconnaissent que l'Union doit monter en puissance dans le contrôle des exportations de défense, à bien y regarder, l'option de la communautarisation pourrait s'avérer pour elles plus intéressante de ce qu'elle n'y paraît.

En premier lieu parce que les Européens tendent trop souvent à se faire une concurrence exacerbée dans le commerce des armes. Aussi, renforcer l'action intergouvernementale de l'UE dans ce domaine pourrait être bien plus problématique qu'opter pour la voie communautaire. Dans le cadre de cette dernière, en effet, les institutions supranationales et *super partes* de l'UE entrent dans

¹ Pour plus de détails à ce propos, lire Maria Camello, Léo Gehin et Federico Santopinto, « [Comment renforcer le rôle de l'UE dans les exportations d'armes](#) », *Rapport du GRIP* n.° 2021-1, 11 mai 2021.

l'équation, en garantissant plus de clarté et d'objectivité dans l'interprétation des règles communes. Dans le système intergouvernemental, par contre, les États membres restent les seuls maîtres à bord. Il est difficile de les imaginer capables de réguler les exportations de leur voisin de manière objective, sans se mettre continuellement les bâtons dans les roues.

En deuxième lieu, il ne faut pas oublier que le système communautaire n'est pas fédéral et laisse aux États des marges de manœuvre importantes. Un malentendu doit d'ailleurs être évacué à ce propos. Communautariser le contrôle des transferts d'armes ne veut pas dire conférer à une entité de l'UE le pouvoir d'octroyer les licences à l'exportation en lieu et place des gouvernements nationaux. Les exportations de défense sont avant tout un acte de politique étrangère. L'Union, à ce stade, ne dispose pas de compétences sérieuses en la matière. La décision de vendre ou non des armes ne peut donc pas être prise à Bruxelles.

Le système communautaire, toutefois, n'en demande pas tant. Les capitales européennes pourraient parfaitement continuer à préserver leur pouvoir de décider quand exporter et quand l'éviter, comme dans le cas des biens à double usage. Ce sont elles qui continueraient à octroyer les licences en la matière. Cependant, contrairement au dispositif intergouvernemental actuellement en vigueur, la Commission et la Cour de Justice de l'UE pourraient désormais veiller à ce que les interdits introduits dans la législation européenne (les huit critères) soient réellement respectés. Ces institutions supranationales (et *super partes*) n'interviendraient que dans le cas de violations potentielles, pour s'assurer que le droit européen soit correctement appliqué par tous. Ce qui, par la même occasion, permettrait à la France et à l'Allemagne de ne plus être contraintes de négocier des accords bilatéraux alambiqués au sujet des exportations lorsqu'ils décident de lancer de nouveaux programmes d'armement ensemble.

Au regard de ces considérations, la voie communautaire pourrait finalement s'avérer être bien utile aux États de l'UE. Elle ne semble en tout cas pas être plus déraisonnable et irréaliste que la CECA en 1951...

* * *

Les auteurs

Federico Santopinto est chargé de recherche au GRIP, il est spécialisé dans l'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la politique étrangère. À ce titre, il suit aussi les politiques de coopération au développement de l'Union européenne (UE) utilisées à des fins de prévention et de gestion des conflits.

Maria Camello est chercheuse au GRIP dans le domaine des « armes légères et transferts d'armes ». Elle travaille notamment sur les questions liées au contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne (UE) et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre.