

N° 2
Septembre 2015

**Observatoire
des armements**

187 montée de Choulans
69005 Lyon

Tél. +33 (0)4 78 36 93 03

Fax +33 (0)4 78 36 36 83

Courriel :

secretariat@obsarm.org

Internet : www.obsarm.org

Twitter : @obsarm

L'Observatoire des armements est un centre d'expertise indépendant fondé en 1984. Né de la société civile, il a pour objectif d'étayer les travaux de la société civile sur les questions de défense et de sécurité en faveur du désarmement. Sa volonté est de favoriser une politique de transparence et de contrôle démocratique sur les activités militaires de la France et de l'Europe.

L'Observatoire intervient sur deux axes prioritaires : le contrôle des transferts et de l'industrie d'armement et de sécurité ; les armes nucléaires et leurs conséquences. Il publie des études et la lettre d'information *Damoclès* et participe à des actions de plaidoyer auprès des responsables politiques.

L'Observatoire des armements est un interlocuteur incontournable et un centre de ressources pour les médias, les organisations de la société civile, les chercheurs, tant français qu'étrangers.

* *Patrice Bouveret,*
directeur de
l'Observatoire
des armements
& *Tony Fortin,* président
de l'Observatoire
des armements

Les Notes de l'Observatoire

Transferts d'armement : pour un contrôle parlementaire effectif

Patrice Bouveret & Tony Fortin*

*« L'urgence peut parfois brouiller les lignes entre l'impératif
du contrôle et celui de la promotion de nos exportations
dans le domaine de la défense. »*

Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense,
le 22 novembre 2012 à l'Assemblée nationale
devant la Commission de la défense

En cette rentrée 2015, les parlementaires se retrouvent devant une situation paradoxale : en effet, ils sont amenés à donner quitus au gouvernement pour l'annulation du contrat d'armement scellé avec la Russie le 25 janvier 2011 par une lettre secrète, concernant la vente de deux Bâtiments de projection et de commandement de classe Mistral, alors qu'à aucun moment, ils n'ont été consultés avant sa signature...

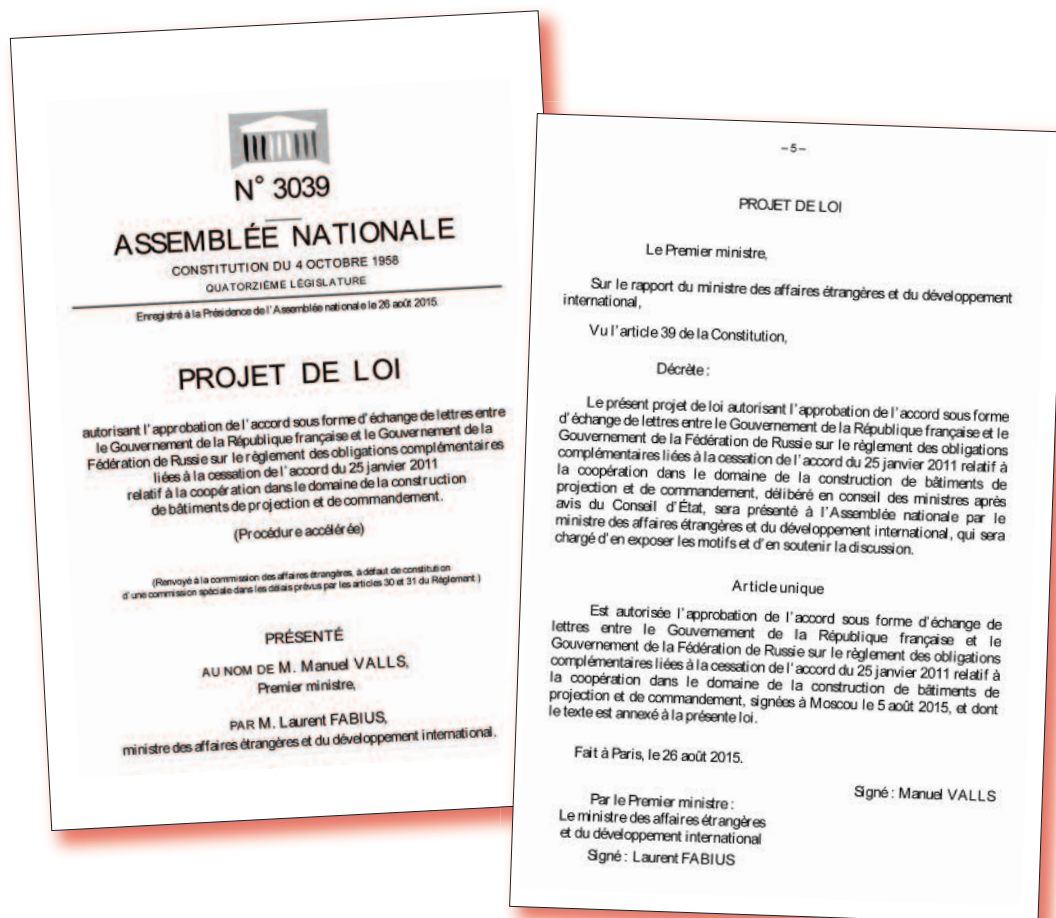
En effet, les autorisations d'exportations reposent uniquement entre les mains de l'Exécutif, via la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre (Cieemg), placée sous la tutelle du Premier ministre.

Le gouvernement a transmis son projet de loi le 8 septembre 2015 en procédure accélérée. Le 15 septembre, les députés membres de la commission des Affaires étrangères débutent l'examen de l'accord de dédommagement signé le 5 août dernier entre la France et la Russie, consécutif à la non-livraison du Mistral.

Un vote du Parlement rendu obligatoire, car cet accord entraîne une dépense immédiate des finances publiques de près de 1 milliard d'euros versé à la Russie et non adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2015...

Or, les députés Philippe Foulon et Nathalie Chabanne, auteurs d'un rapport sur les exportations d'armes publié en décembre 2014, ont proposé « *que le Parlement soit associé au dispositif de contrôle des exportations. Une réelle demande s'exprime à ce sujet.* ». Ainsi, le projet de loi déposé par le gouvernement offre l'opportunité pour les parlementaires d'élargir le débat et par le biais d'amendements d'ouvrir la voie à leur implication dans un contrôle effectif des transferts d'armes de la France.

C'est l'objet de ce dossier. Nous invitons les députés et les sénateurs à se saisir des propositions qu'il contient. Nous invitons également les citoyens à s'en emparer pour interpellier les parlementaires de leur circonscription. La démocratie est à ce prix. Et surtout, la réduction de la violence armée à l'encontre des populations.



Un contrat qui n'aurait jamais dû être signé

Pour justifier le refus de livrer le BPC (Bâtiment de projection et de commandement) de classe Mistral à la Russie¹, le gouvernement se fonde sur le point 4 de l'article 2 de la Position commune européenne qui interdit toute exportation d'armes menaçant de déséquilibrer la paix et la stabilité d'une région. Un argument fondé. Mais n'aurait-il pas déjà dû être mis en œuvre en 2008 au moment de l'ouverture des négociations avec la Russie ?

Car aux yeux de nombreux observateurs, il apparaissait déjà nettement que l'intérêt porté par la Russie au navire de guerre découlait de la guerre russo-géorgienne et correspondait au besoin pour elle de renforcer ses capacités. Et pour le gouvernement de Sarkozy, sous prétexte de renforcer les liens avec la Russie, il s'agissait avant tout d'emporter un marché au bénéfice prometteur...

Il aura fallu attendre les pressions européennes et américaines pour que la France se décide à la dernière minute juste avant la livraison du premier bâtiment, à bloquer l'exportation en invoquant l'article 2 de la Position commune...

Faisant preuve par là — sous couvert de respect de la parole donnée — que les intérêts économiques espérés d'un tel contrat passaient bien avant le respect de ses propres engagements pris dans le cadre de l'Union européenne !

¹ Cf. dossier législatif : « Affaires étrangères : cessation de l'accord de coopération avec la Russie dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement », http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/accord_russie_non-livraison_mistral.asp

1. Intervention de Jean-Yves Le Drian, réunion du 22 novembre 2012, Commission de la défense nationale et des forces armées, <http://www.nosdeputes.fr/14/intervention/71858>

2. Interview parue dans *Enjeux Les Échos* d'avril 2015 et disponible sur : <http://www.lesechos.fr/enjeux/les-plus-denjeux/enjeux-croises/0204267618374-a-que-les-pays-peut-on-vendre-des-armes-1108293.php>

3. À ce propos, voir le dossier conjoint Amnesty International, Survie et Observatoire des armements, *Pour une répression pénale de la violation des embargos sur les armes*, septembre 2015, disponible sur notre site.

4. Rapport d'information des députés Nathalie Chabanne et Yves Foulon en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le dispositif de soutien aux exportations d'armement, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2469.asp>

5. Rapport d'information n° 2334 des députés Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, *Le contrôle des exportations d'armement*, le 25 avril 2000, p. 17. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2334.asp>

L'urgence d'un renforcement du contrôle parlementaire

Peut-on raisonnablement attendre du ministère de la Défense qu'il exerce dans le même temps la promotion des exportations d'armement et le contrôle efficace de celles-ci ? Jean-Yves Le Drian en convenait lui-même au début de son exercice : « *L'urgence peut parfois brouiller les lignes entre l'impératif du contrôle et celui de la promotion de nos exportations dans le domaine de la défense*¹. » Un rouage essentiel manque au dispositif actuel. C'est au Parlement d'être ce tiers et d'exercer son rôle de contrôle de l'activité du gouvernement (art. 24 de la Constitution de 1958).

Il ne s'agit pas, contrairement aux arguments avancés par Jean-Yves Le Drian, que les députés se suppléent aux membres de la Cieemg (Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre), mais de mettre en place un mécanisme pérenne et réaliste qui permette l'ouverture d'un véritable débat démocratique sur les transferts d'armes les plus problématiques.

Sur ce point, la France accuse un retard patent par rapport à ses partenaires européens. On ne comprendrait pas qu'un tel mécanisme de contrôle ne soit pas mis en place le plus tôt possible. D'autant que, comme l'a reconnu M. Hervé Morin, avec franchise, une fois quitté ses fonctions de ministre de la Défense : « *Si on commence à ne vendre des armes qu'aux pays démocratiques, on ne va pas en vendre beaucoup !*² »

Le Parlement doit d'autant plus prendre ses responsabilités que les différents gouvernements bloquent, depuis plus de dix ans, plusieurs projets — comme, par exemple, ceux sur le contrôle des intermédiaires ou sur la violation des embargos — qui viendraient conforter le contrôle des transferts d'armes et mettre la législation française en conformité avec les demandes de l'Union européenne et de l'ONU³.

De plus, ce renforcement du système de contrôle semble loin d'être superflu. Car selon le rapport des députés Chabanne et Foulon, en conclusion des travaux de la « mission d'information sur le dispositif de soutien aux exportations d'armement », lors des contrôles *a posteriori* des sociétés d'armement, le ministère de la Défense a constaté 72 infractions sur un total de 570 opérations. Près d'un huitième d'entre elles se sont donc révélées litigieuses⁴.

Le contrôle des exportations d'armes : un système opaque

En 2000, le seul rapport d'information parlementaire sur la politique de contrôle des exportations d'armement publié à ce jour, remarquait déjà : « *Ce qu'on connaît le mieux du système français de contrôle des exportations d'armement, c'est son opacité. L'ensemble du système apparaît en effet comme une sorte de boîte noire, un monde d'initiés appliquant des règles inconnues de façon incontrôlable. Pire encore, cette situation amène certains à considérer qu'en réalité les exportations d'armement en France ne sont régies par aucune règle*⁵. »

Quinze ans après, la situation ne s'est pas améliorée. Le système relève toujours exclusivement du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. L'organisme en charge du contrôle des exportations — la Cieemg (Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre), administrée par le SGDSN (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale — est sous la tutelle du Premier ministre. Aucune des propositions des auteurs du rapport cité ci-dessus visant à améliorer l'implication des parlementaires dans ce processus n'a été retenue.

Pire, à partir de 2008, nous avons pu constater une nette dégradation dans l'information fournie aux parlementaires, aux médias et aux citoyens. Le rapport annuel sur *Les exportations d'armement de la France* a subi une cure d'amaigrissement, privilégiant la promotion des exportations sur la transparence. Il ne permet ni aux parlementaires, ni aux chercheurs, ni à la société civile d'exercer un contrôle efficace.

Suède : vers une prise en compte du « critère démocratique » dans le contrôle des exportations d'armes

Comme la France, une majeure partie des exportations suédoises est destinée aux pays du Moyen-Orient, dont l'Arabie saoudite. Pendant le Printemps arabe, la répression de la population civile va déclencher une polémique en Suède. Le fait que l'Arabie saoudite, partenaire commercial traditionnel, soutienne le gouvernement bahreïni dans sa répression des manifestants suscite l'indignation. D'autres « révélations » suivront, comme la mise à jour d'un accord de collaboration entre la Suède et l'Arabie saoudite visant à la construction d'une usine de construction de missile ; ou la preuve que des armes suédoises ont été utilisées contre les manifestants bahreïnis. Ces événements pousseront les ONG et Églises à plaider en faveur de l'inclusion d'un critère démocratique dans le contrôle des exportations d'armes. En 2012, le gouvernement mandate une Commission parlementaire dans le but de réfléchir à un durcissement des contrôles vers les États non-démocratiques. Les parlementaires ont rendu leurs conclusions le 28 juin 2015 et l'inclusion de ce critère dans la législation pourrait être effective d'ici un an.

Pourquoi les exportations d'armes doivent-elles être contrôlées par le Parlement ?

Les exportations d'armes relèvent de l'action politique ; leurs conséquences peuvent être dramatiques en terme de sécurité des populations, ce qui nécessite l'implication du Parlement. Tout d'abord, ces exportations sont liées à sa politique étrangère. Ces derniers mois, les ventes d'armes à des pays du Moyen-Orient ont particulièrement posé problème, au regard des engagements internationaux de la France. Avec 11,8 milliards d'euros de prise de commandes sur les cinq dernières années, le Moyen-Orient est la première région desservie par la France. C'est aussi une des zones les plus instables du globe, comme le reconnaît le ministère de la Défense : « *Les tensions internationales poussent de nombreux États à renforcer leurs capacités militaires, en particulier dans les zones les plus instables (Moyen-Orient) ou les espaces sur lesquels la souveraineté est disputée (mer de Chine) [...] Dans cet environnement incertain, la France est parvenue à augmenter de façon très nette ses exportations de défense*⁶. »

Ces transferts ne peuvent qu'interroger au regard des objectifs de sécurité internationale. En faisant des Émirats arabes unis, de l'Arabie saoudite et du Qatar ses clients privilégiés, la France néglige leur posture ambiguë : le risque de détournement de l'armement livré, évoqué par le critère 3 de la Position commune de l'Union européenne est bien présent.

D'autre part, les ventes d'armes sont en elles-mêmes des actes de politique étrangère qui forgent les liens que la France développe avec tel ou tel État. Ce ne sont pas de simples contrats commerciaux isolés ; elles précèdent ou succèdent bien souvent à des accords de coopération militaire et de sécurité signés avec le pays acheteur. En cela, les récents contrats d'armement aux monarchies du Golfe dessinent une diplomatie opportuniste irresponsable⁷ : « *Comme tout le monde, je me réjouis des succès à l'exportation du Rafale, mais nous devons nous interroger sur les conséquences stratégiques de ces ventes d'armements. En effet, nous ne vendons pas seulement des matériels mais aussi des alliances, des accords. Or, qui sont nos clients ? L'Égypte, le Qatar, l'Arabie saoudite, le Liban et peut-être, bientôt, les Émirats arabes unis. Cela n'est pas neutre, et pourrait être compris comme le choix d'un camp, celui des sunnites, contre un autre.* » souligne Gwenegan Bui⁸. Une interrogation relayée de façon plus directe par le député François Asensi : « *En fournissant des armes à ces pays, nous soutenons des gouvernements autoritaires dans leur logique répressive*⁹. »

Déjà en 2011, lors des « Printemps arabes », la sénatrice socialiste Frédérique Espagnac constatait que la France faisait partie des principaux pays fournisseurs d'armes du Bahreïn, de l'Égypte, de la Libye, et du Yémen. Elle réclamait un débat parlementaire afin « *d'identifier publiquement et de façon précise ce qui a été transféré, ainsi que les destinataires*¹⁰ ».

6. Rapport au Parlement 2015 sur les exportations d'armement de la France, Ministère de la Défense, p.14. Disponible sur le site : www.defense.gouv.fr.

7. Cf. « François Hollande dans le Golfe : une diplomatie opportuniste », Aziza Riahi, *Damoclès* n° 147, 2/2015, p. 2

8. Intervention de Gwenegan Bui, lors du débat sur la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019, le jeudi 4 juin 2015, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150251.asp>

9. Question n° 85393, de M. François Asensi, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-85393Q.E.htm>

10. Question n° 21134 <http://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ111221134.html>

Cette priorité qui mise sur le soutien aux exportations au détriment d'un principe de précaution, s'explique par le fait que les ventes d'armes sont devenues une composante essentielle de la politique industrielle et budgétaire de la France. Il s'agit même d'un des derniers leviers entre les mains de l'État pour peser sur la politique économique. De plus, l'industrie d'armement est soutenue très largement par le contribuable. D'abord, parce que l'État en détient encore une partie ou possède des parts sociales dans les sociétés privées d'armement (EADS, Nexter, Thales, DCNS...). Ensuite, il n'hésite pas lui-même à mettre la main à la poche pour promouvoir certains « bijoux ». Par exemple, dans le cas du Rafale, l'État est même allé jusqu'à augmenter le nombre d'exemplaires commandés par l'armée française pour pallier l'absence de ventes à l'export¹¹. L'assurance que les chaînes de fabrication continuent de tourner, mais qu'en pense le contribuable ? Quand le général Paul Stehlin lançait en 1974 que « *l'exemple de la maison Dassault est typique des raisons pour lesquelles l'industrie française est aujourd'hui la plus coûteuse au monde pour l'argent public*¹² », on peut considérer que cela reste d'actualité...

Le rapport annuel au Parlement : une brochure publicitaire

En quinze ans, le document « pédagogique » a laissé place à un tract publicitaire. Et la transparence n'est pas franchement à la fête. Dans le rapport au Parlement 2015 (portant sur les exportations de l'année 2014), le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian donne le ton dès la cinquième page : « *Les exportations constituent chaque jour un peu plus des relais de croissance importants pour nos entreprises.* » Le reste est à l'avenant et semble rédigé en pilotage automatique tant le discours se borne à l'autosatisfaction. On souligne les bienfaits des exportations pour l'économie française qui grâce à la « *mobilisation des services de l'État* », et tout particulièrement des armées et du ministère de la Défense, représentent « *un véritable investissement financier et humain* ». Mais sans préciser justement quel est le montant des moyens engagés, alors que ce coût devrait être évalué et venir en déduction des « bénéfiques » tirés des exportations ! Bref, l'argumentaire publicitaire est un cache-sexe peu crédible qui dénote surtout une volonté de dénaturer un document essentiel au débat démocratique car « *les exportations françaises d'armement restent l'expression non d'appétences commerciales mais d'une politique étrangère*¹³ ».

Le but initial du rapport annuel était de détailler les transferts d'armes de la France par pays, et de signifier le nombre d'autorisations et de refus sur l'année écoulée. Un effort de transparence du gouvernement de Jospin, réalisé en réponse aux campagnes menées par les ONG et guidé par le respect des engagements pris suite à l'adoption du « Code de conduite européen sur les exportations d'armements ». À partir de l'édition de 2004, le rapport connaît une amélioration permettant aux parlementaires ainsi qu'aux citoyens une meilleure appréciation de l'opportunité des exportations.

Or, les informations qui figurent désormais en annexe sont insuffisantes : ne sont mentionnés que le nombre d'autorisations ainsi que le montant global des prises de commandes et de livraisons réalisés par pays et type de matériel. Mais il n'est fait nulle mention des caractéristiques et des quantités de matériel correspondant aux contrats. Les notifications de refus par pays et leurs motivations ne sont pas mentionnées. Enfin, les transferts de matériel de police ne sont pas indexés, faute de figurer dans la liste de l'Union européenne. Dans ces conditions, il est très difficile d'opérer une quelconque vérification.

La dernière livraison – publiée en juin 2015 — est rendue encore plus problématique du fait de la mise en place chaotique de la directive de l'Union européenne sur les transferts intra-communautaires qui modifie le système des licences. En effet, la plupart des données manquent pour le second semestre 2014 : montant des prises de commande et catégories

11. *Ibid.*, p. 253.

12. *Ibid.*, p. 231.

13. Rapport d'information n° 2334 des députés Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret sur le contrôle des exportations d'armement, *op. cit.*

de matériel... Il faut souhaiter que cette limitation de la transparence cesse pour l'édition du rapport en 2016.

En 2014, dans leur proposition d'amendement proposant la création d'une délégation parlementaire des exportations de guerre, les députés écologistes actaient que « *le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armements s'est progressivement détourné de sa mission pédagogique pour devenir un document publicitaire*¹⁴ ».

Un constat partagé... mais pourtant jamais débattu !

Quand ils sont dans l'opposition, les parlementaires se déclarent conscients de la défaillance de l'information disponible, qui va de pair avec le contrôle... Mais une fois au pouvoir, ces critiques se font beaucoup plus rares.

Par exemple, lors de la précédente législature, Jean-Jacques Urvoas, député socialiste, regrettait « *l'opacité constatée* » du rapport qui tient aussi « *à l'absence de tout débat parlementaire de fond* » relatif à sa publication. « *Les données, souligne-t-il, contenues dans le rapport en question manquent singulièrement de précision, ce qui, de fait, rend impossible l'identification de ce qui a été transféré, à qui et pour quelle utilisation*¹⁵. »

Jack Lang, également membre du Parti socialiste, avait, quant à lui, en 2009, souligné que « *la France est l'un des plus importants exportateurs d'armes au monde et qu'une grande partie de ces transferts d'armement sont destinés à des régimes qui n'offrent pas les garanties nécessaires d'une utilisation allant dans le sens d'une stabilisation interne et internationale* ». Regrettant que « *le Parlement n'a aucun pouvoir réel de contrôle* », il demandait qu'on remédie « *à cette grave lacune dans une démocratie moderne*¹⁶ ».

Un avis partagé par la sénatrice écologiste Corinne Bouchoux, pour qui la France « *est en retard sur de nombreux pays européens en matière de transparence et de contrôle parlementaire sur ces transferts et ventes d'armes ainsi que dans le domaine de la mise en conformité de sa loi avec divers engagements européens*¹⁷ ».

De même, le rapport parlementaire des députés Sandrier, Martin et Veyret de 2000 soulignait avec raison que « *dès lors que les exportations d'armement sont des actes non pas d'abord commerciaux mais politiques, il n'y a aucune raison qu'elles ne fassent pas l'objet d'un compte rendu aux citoyens et d'un contrôle de la représentation nationale*¹⁸ ».

Or, la publication du rapport sert rarement d'outil à l'organisation d'un débat parlementaire sur la politique de contrôle des exportations, y compris pour en souligner les faiblesses...

Par exemple, le rapport annuel sur les exportations d'armes paru en 2014, montre que la France a accordé en 2013 à la Turquie 3 autorisations d'exportations de matériel de guerre (AEMG) de catégorie 7 — qui comprend, notamment, des agents chimiques anti-émeutes, des explosifs, mais aussi du matériel de protection — alors que le régime turc réprimait par la violence de nombreuses manifestations d'opposants. Autre exemple : selon l'édition parue en 2015, la France a autorisé en 2014 l'exportation de matériel de guerre à destination de la Libye pour un montant de 14 millions d'euros. Or la Libye est placée sous embargo depuis 2011 sous décision de l'Union européenne et des Nations Unies. Ce contrat concerne du matériel de catégorie 4 qui englobe à la fois les missiles et les systèmes de protection des aéronefs ; les premiers sont concernés par l'embargo, les seconds *a priori* non... Deux exemples qui soulignent les limites de la transparence et qui auraient dû faire au minimum l'objet d'interpellation du gouvernement.

Une libéralisation du contrôle qui appelle un renforcement du suivi parlementaire

Le nouveau régime des exportations, mis en place par une loi de 2011, et effectif en 2014 assouplit le contrôle sur l'activité des industriels. Les AP (autorisations préalables) et AEMG (autorisation d'exportation de matériel de guerre) sont remplacées au profit d'une « licence

14. Amendement n°121 à la loi de programmation militaire 2014-2019, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/amendements/1551/AN/121.pdf>

15. Question n° 123034, publiée au *Journal officiel* le 29/11/2011. Cf. <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-123034QE.htm>

16. Question publiée au *Journal officiel* le 08/12/2009 et restée sans réponse ! Cf. : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-65724QE.htm/>

17. Cf. <http://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120623771.html>

18. Rapport d'information n° 2334 des députés Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret sur le contrôle des exportations d'armement, *op. cit.*

unique ». Ainsi, les industriels peuvent obtenir une licence unique (générale, individuelle ou globale) qui leur permet d'exporter plusieurs fois un certain type de produit à un destinataire déterminé. En contrepartie, les sociétés doivent tenir un registre de leurs opérations. Le contrôle se fait essentiellement donc sur pièces par l'administration quand le matériel est livré. Cela a pour incidence de renverser la responsabilité : aux industriels de s'assurer que le matériel livré correspond bien à celui qui leur a été commandé... La DGA (Direction générale de l'armement) concède que « l'autorégulation par les utilisateurs de la licence remplace, dans la plupart des cas, le contrôle de l'administration¹⁹ ». Avec la conséquence en retour d'augmenter « le risque politique » pour l'administration. Ce que semble attester le résultat des contrôles réalisés sur pièces et sur place : 72 infractions ont été constatées sur un total de 570 opérations réalisées par 74 sociétés²⁰. La moitié de ces infractions ont été établies pour « non-respect des termes de la licence ». Ce nouveau régime — en déresponsabilisant les services de l'État — favorise le risque de dérives et nécessite de notre point de vue le renforcement d'une surveillance parlementaire. Il s'agirait moins de réexaminer les demandes d'exportation que de demander des comptes à la Cieemg sur les infractions constatées afin de réduire les chances qu'elles se reproduisent.

Contrôle parlementaire des transferts : un écart « insondable » avec les autres pays européens

En matière de contrôle, l'écart entre la France et les autres pays européens se révèle « insondable », selon le terme employé par un parlementaire. On ne saurait mieux dire ! Plusieurs pays européens ont réussi à davantage associer le Parlement à leur politique d'exportation d'armes. C'est très significatif de la question de la transparence où les rapports de certains pays européens (Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas) comprennent les informations essentielles à tout contrôle (utilisateur final, notifications de refus, catégories et quantité du matériel faisant l'objet d'une autorisation de vente au-delà de la seule liste de l'Union européenne). D'ailleurs, des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas disposent même d'un site Internet listant les données relatives aux exportations de matériel de guerre.

Aussi, la présentation du rapport sur les exportations donne souvent lieu chez nos partenaires européens à un véritable débat parlementaire, suivi du vote d'une motion (Pays-Bas) ou l'élaboration d'un contre-rapport (Suède, Royaume-Uni). Par exemple, les parlementaires néerlandais ont voté en 2012 plusieurs motions contre des transferts d'armes vers l'Arabie saoudite, l'Égypte ou l'Indonésie. De plus, le gouvernement informe désormais le Parlement sur les licences d'exportation de plus de deux millions d'euros dans les deux semaines suivant leur accord. Au Royaume-Uni, la commission de contrôle des exportations a pris pour habitude d'examiner les demandes d'exportations et de réclamer des comptes au gouvernement. Un rôle de contrôle qui peut aller jusqu'à demander la levée du « secret défense » sur certaines informations. Ainsi, les transferts d'armes donnent lieu à de véritables échanges entre le gouvernement et les parlementaires. Argumentés et basés sur des faits, ceux-ci contrastent avec la pratique française où les interpellations ne débouchent que sur une réponse formelle, réduite à un rappel sommaire des engagements internationaux.

18. Lucie Beraud-Sudreau, « French adaptation strategies for arms export control since 1990s », n° 10, 2014, Irsem, p.41.

20. Rapport d'information des députés Nathalie Chabanne et Yves Foulon, *op.cit.*

Élaborer un contrôle « effectif » des transferts d'armement

Comment mettre en place un mécanisme de contrôle démocratique ? Aussi intéressantes soient-elles, aucune des différentes initiatives proposées ces dernières années (voir encadré p. 10), que ce soit par des parlementaires ou par des ONG, n'a vu le jour. Avant de lancer quelques pistes, il importe de revenir sur les raisons qui ont pu faire obstacle à l'implication des parlementaires dans ce domaine.

Le principal obstacle à noter est bien sûr l'absence de volonté politique du pouvoir en place. Quand il a pris ses fonctions au ministère de la Défense en 2012, Jean-Yves Le Drian avait annoncé sa volonté de procéder à une réforme du système actuel d'exportation du matériel militaire et de police... Le ministre avait confié une mission à la Cour des comptes, nommé un rapporteur (M. Hespel) qui avait conduit toute une série d'auditions, dont celle de l'Observatoire des armements... Un rapport a été rendu au ministre, mais il a été enterré et le projet de réforme abandonné. C'est la même raison qui explique pourquoi les projets de loi sur le contrôle des intermédiaires et sur la violation des embargos sont redéposés régulièrement depuis dix ans par les gouvernements successifs, mais jamais soumis au débat puis au vote par le Parlement...

Cette posture se remarque aussi au niveau international. Dans les négociations liées à la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes (TCA) en vigueur depuis le 24 décembre 2014, la France prône les standards minima en termes de transparence et de contrôle, quitte à s'isoler : elle s'est opposée à la publication des rapports que les États doivent remettre au secrétariat permanent du traité et ne souhaite y voir figurer que le minimum des informations possibles²¹.

Des solutions existent...

La création d'un organe permanent dédié au contrôle des exportations qui réunit les membres des deux chambres est tentante, mais elle est peu en phase avec la réalité du travail parlementaire qui est très cloisonné et rythmé par le renouvellement à l'issue de chaque échéance électorale. La raison est connue : chaque chambre souhaite conserver son « indépendance politique » par rapport à l'autre. Il s'agit là moins de réelles divergences d'appréciation politique que d'habitudes entretenues par la division du travail parlementaire. Cela explique pourquoi il existe un seul organisme de ce type : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Pourtant il est important de conserver l'idée d'un organe permanent de contrôle. C'est l'assurance que la question des transferts fasse l'objet d'un suivi parlementaire régulier.

Aussi, pour que le contrôle parlementaire puisse fonctionner, la communication de documents et d'informations précises concernant les contrats en cours de négociation est essentielle. Elle en est même la condition préalable. Or, sur des questions aussi sensibles que les transferts d'armement, il est aussitôt opposé le « secret défense » ou encore le « secret commercial ». Toutefois, cette question est loin d'être insurmontable, en s'inspirant, par exemple, des modalités de fonctionnement de la Délégation parlementaire au renseignement ou de la Commission de vérification des fonds spéciaux. En effet, l'article 33 de la Constitution qui établit que « les séances des deux assemblées sont publiques » et que « le compte rendu intégral des débats est publié », prévoit également que « chaque assemblée peut siéger en comité secret ».

Certes, il n'est pas réaliste de faire reposer le poids du contrôle sur l'ensemble des parlementaires. Mais compte tenu du caractère transversal des exportations d'armements — au carrefour d'enjeux militaires, commerciaux, industriels, politiques, voire même syndicaux... — la mise en place d'une commission spécifique composée de représentants

²¹. Lire à ce propos « La France doit être transparente sur le marché des armes », tribune publiée par Geneviève Garrigos, présidente d'Amnesty International France ; Tony Fortin, président de l'Observatoire des armements ; et Claire Fehrenbach, directrice d'Oxfam France, *Le Monde*, 21 août 2015, <http://www.obsarm.org/spip.php?article249>

Prendre exemple sur le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, par exemple, la politique d'exportation d'armes fait l'objet d'un débat régulier entre, d'une part, les parlementaires en charge du contrôle des exportations d'armes et le gouvernement ; et, d'autre part, ces mêmes parlementaires et les organisations de la société civile.

Dans le système anglais, le gouvernement publie régulièrement — sur Internet — la liste détaillée des licences d'exportation accordées, rejetées ou révoquées. La commission de contrôle des exportations pose alors des questions. Il s'ensuit « un cycle d'échanges » avec le gouvernement qui débouche sur des recommandations. Ces échanges sont publiés tous les trimestres et nourrissent un rapport annuel. Dans le cadre de son travail, la commission peut même demander la déclassification de certains documents. En outre, elle auditionne régulièrement les ONG, se faisant ensuite le relais auprès du gouvernement des critiques et recommandations exprimées...

de différentes compétences et sensibilités politiques serait le plus pertinent. À défaut, c'est le rôle des commissions de la Défense et des Affaires étrangères des deux chambres, qui examinent des projets de loi et réalisent des rapports d'information dans de nombreux domaines connexes : loi de finance, accords de défense, activité de mercenariat... Peu de raisons justifient que la question des exportations d'armes échappe à leur expertise.

Le contrôle *a priori* n'est pas une incongruité

Le contrôle *a priori* existe aux États-Unis, premier exportateur d'armes. Le Congrès examine toute demande d'exportation sur les matériels majeurs (définis comme ceux dont le coût de recherche est supérieur à 50 millions de dollars et le coût de production supérieur à 200 millions de dollars) et les matériels ayant une capacité militaire significative, et peut décider de bloquer le transfert.

D'ailleurs, en 1990, François Fillon s'était prononcé pour un examen des demandes d'exportation à partir d'un montant de 20 millions de francs (soit 4,5 millions d'euros) par une délégation parlementaire, qui devait rendre par la suite son avis au Premier ministre²².

Représentants du peuple français, les parlementaires doivent non seulement assumer une fonction de contrôle de l'activité gouvernementale, mais également d'écoute et de relais des critiques formulées par la société civile. C'est pourquoi, il est nécessaire de mettre en place un « système » qui garantisse l'effectivité du contrôle. Celui-ci ne doit pas dépendre de la bonne volonté de uns et des autres, il doit au contraire relever d'une pratique institutionnalisée. Le but étant d'éviter qu'il tombe en désuétude lors d'un changement de gouvernement.

Par exemple, en 2012, année de son arrivée au ministère de la Défense, Jean-Yves Le Drian est venu présenter le rapport annuel sur les exportations devant la Commission de la défense à l'Assemblée nationale lors d'une séance ouverte à la presse. Une audition qui n'a pas été renouvelée les années suivantes²³...

²². « Proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire des exportations de matériel de guerre », présentée par M. François Fillon, député, n° 1756, en date du 22 novembre 1990.

²³. Cf. compte-rendu : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/12-13/c1213025.asp#P2_69

Quelques propositions parlementaires...

La question du contrôle parlementaire des exportations n'est pas neuve. Elle est par ailleurs relativement transpartisane, comme le montre le rapide récapitulatif des propositions de ces dernières années. Propositions qui font en règle générale suite à une interpellation des parlementaires par les associations...

- En 1990, François Fillon, déjà député, a déposé une proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire des exportations de matériel de guerre. Composée des présidents de la commission de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle devait examiner toute demande d'exportation de matériel militaire de plus de 20 millions de francs de l'époque, et rendre un avis motivé au Premier ministre. Il était prévu pour ses membres un accès au « secret défense ».
- En 1998, s'appuyant sur les revendications de plusieurs ONG, dont l'Observatoire des armements, plusieurs députés de tous bords confondus se sont prononcés en faveur de la création d'un office parlementaire des transferts d'armement à qui aurait été « transmis un état annuel détaillé des transferts et qui serait chargé de publier un avis annuel sur leur conformité ».
- En 1999, le gouvernement de Lionel Jospin, sous présidence de Jacques Chirac, publie le premier rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement.
- En 2000, dans leur rapport parlementaire¹, les députés Sandrier, Veyret et Martin préconisent la création d'une commission consultative pour les exportations d'armement, sur le modèle de la Cnema (Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel). Cette commission aurait été composée de représentants du gouvernement, de membres d'ONG travaillant sur ces questions, de représentants des organisations syndicales de salariés et de patrons ainsi que de personnalités qualifiées. Son but ? Débattre chaque année du rapport au Parlement, ainsi que de toute autre donnée fournie par le gouvernement. Il s'agissait là avant tout de créer un espace de débat contradictoire sur ces questions.
- En 2001 et 2002 le ministre de la Défense et les ONG ont été auditionnés par la Commission de la défense de l'Assemblée nationale sur le rapport annuel.
- En 2012, reprise de l'audition du ministre de la Défense par la Commission de la défense de l'Assemblée nationale à propos du rapport sur les exportations... mais pas des ONG.
- En 2013, durant les débats parlementaires sur la nouvelle loi de programmation militaire (LPM), des députés écologistes déposent un amendement visant à créer une délégation parlementaire de contrôle des exportations d'armes². L'amendement a été rejeté par le gouvernement.
- En décembre 2014, dans leur rapport, les députés Nathalie Chabanne et Yves Foulon, membres de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, proposent que des parlementaires siègent à la Cieemg, en qualité de « membres observateurs³ ».

1. Rapport d'information n° 2334 des députés Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret sur le contrôle des exportations d'armement, *op.cit.*

2. Amendement n°1551 à la loi de programmation militaire 2014-2019, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/amendements/1551/AN/121.pdf>

3. Rapport d'information des députés Nathalie Chabanne et Yves Foulon, *op.cit.*



Prioriser le principe de précaution

Un contrôle démocratique digne de ce nom, nécessite de notre point de vue, la mise en place d'une commission parlementaire *ad hoc*, chargée de débattre régulièrement de la politique d'exportation des systèmes d'armement et de matériel de sécurité.

Actuellement les lignes directrices de la France en matière de transferts d'armes sont fixées uniquement par le gouvernement. Cette commission parlementaire sera également chargée d'un examen *a priori* des demandes d'exportation d'armes vers les destinations sensibles ou en fonction de leur montant.

De même, les partenariats stratégiques — que souhaite développer le ministre de la Défense avec différents États pour renforcer les exportations — devront faire l'objet d'un débat et d'une approbation parlementaire avant d'être signés et d'un suivi à intervalles réguliers tout au long de leur mise en œuvre.

L'objectif de ce contrôle n'est pas de se suppléer à la Cieemg (Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre), mais de jouer un rôle d'alerte préalable à la décision d'autorisation émise par le Premier ministre pour tous les transferts vers des destinations sensibles. Le but étant notamment de prévenir un nouvel *Angolagate* ou *Amesys-gate*...

Il s'agit d'éviter les écueils pointés en 2000 — et toujours d'actualité — par les députés Sandrier, Veyret et Martin dans leur rapport : « *Le débat public finit toujours par se centrer sur les profits ou les pertes financières causées par les exportations, sur les conséquences de tel contrat pour l'emploi, sur les impedimenta du contrôle*²⁴. »

Ainsi, la liste des destinations sensibles pourra faire l'objet d'une discussion régulière entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères, les parlementaires et les ONG. Bien sûr, cette liste sera élaborée sur la base du respect des huit critères de la Position commune de l'Union européenne adoptée en 2008 et des obligations de Traité sur le commerce des armes ratifié par la France le 2 avril 2014.

Par « destinations sensibles », on entend des « zones à risque » soumises soit à de fortes tensions internes ou régionales, soit sujettes à des violations importantes de droits de l'Homme (y compris l'absence de liberté politique). Le risque de détournement de l'armement livré et les capacités économiques de l'État destinataire doivent aussi être pris en compte.

Bien sûr, pour que le Parlement puisse jouer pleinement son rôle, il importe que ne soient pas seulement auditionnés les militaires et les représentants des industriels de la défense, mais également des experts indépendants et les représentants d'organisations de la société civile. Ces auditions doivent être régulières afin que puisse s'instaurer un climat de confiance et de suivi des dossiers.

Le but est également d'amener le gouvernement à justifier les exportations d'armes dès lors qu'apparaît « le moindre risque » que celles-ci contreviennent aux engagements internationaux ou qu'existe un risque non négligeable que cela se produise à l'avenir.

Le principe de précaution doit être appliqué, dans une logique de prévention des conflits, de manière prioritaire sur les intérêts économiques procurés par les exportations. La sécurité internationale et la protection des populations en dépendent.

²⁴. Rapport d'information n° 2334 des députés Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret sur le contrôle des exportations d'armement, *op. cit.*