

# **Le contrôle des armements conventionnels dans le contexte post-guerre froide et post 9-11 : un vecteur de la stratégie hégémonique américaine ?**

Par

*Yannick QUÉAU avec la collaboration d'Aude-Emmanuelle FLEURANT*

Au cours de la décennie quatre-vingt dix, principalement sous l'impulsion des pays occidentaux, la communauté internationale semblait avoir opté pour un renforcement des modalités de contrôle des exportations militaires et de la coopération internationale sur ces questions. Plusieurs évènements ont concouru à cette apparente prise de conscience du danger que représente un trop grand laxisme en matière de commerce des armes. Tout d'abord, l'effondrement du bloc communiste laissait planer de sérieux doutes sur l'efficacité du contrôle des armes nucléaires dans les anciennes républiques socialistes. Ensuite, l'invasion du Koweït par les troupes de Saddam Hussein en 1991 a démontré que la constitution de stocks importants d'armes conventionnelles dans les pays du tiers-monde constituait également une menace potentielle à la sécurité internationale. Il fallait donc endiguer une éventuelle prolifération nucléaire et veiller à ce que les pays du Sud n'acquiescent des équipements conventionnels en trop grande quantité. Pour répondre à ces différents défis, nous avons donc vu en Amérique du Nord, le Canada et les États-Unis se doter de nouvelles législations supposées plus contraignantes. En Europe, les membres de l'Union européenne ont mis en place le traité sur les Forces conventionnelles en Europe et se sont engagés à respecter un Code de conduite relativement novateur pour le domaine.<sup>1</sup> Les Nations unies ont mis en place en 1993 un registre des armes conventionnelles exportées et importées par année pour chaque pays membre.<sup>2</sup>

Pourtant, force est de constater, en 2006, que les initiatives prises au cours de la précédente décennie n'ont finalement eu que peu d'impact sur la transparence et le contrôle du commerce mondial des armes. Les partisans d'une surveillance plus efficace sont d'autant plus amers qu'à un moment où le contexte international est marqué par des conflits régionaux importants, dont certains impliquent l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) et plus particulièrement les États-Unis, ainsi que par la crainte d'un terrorisme rampant et incontrôlable, il serait légitime de s'attendre à ce que les États

---

<sup>1</sup> Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) du 19 novembre 1990 est un élément important dans la régulation du commerce des armes car il est un des rares traités internationaux à imposer aux États signataires des dispositions contraignantes. Le texte prévoit la limitation de cinq grandes catégories d'équipements et des échanges d'informations détaillées selon des modalités précises. Il permet aussi des inspections systématiques sur les sites militaires. Cette transparence confère au Traité une véritable efficacité dans la réduction des stocks d'armes. L'OTAN estime par exemple que grâce à lui plus de 50 000 pièces d'équipements ont été détruites ou retirées. Le Sommet d'Istanbul en 1999 a permis d'adapter le traité à un nouveau contexte régional (en tenant compte de la fin de la guerre froide, de la réunification allemande et de la démocratisation de plusieurs régimes, notamment) tout en conservant le caractère contraignant des dispositions.

<sup>2</sup> Le registre des armes classiques de l'ONU peut être consulté en ligne à l'adresse Internet suivante : [http://disarmament.un.org:8080/UN\\_REGISTER\\_NSE](http://disarmament.un.org:8080/UN_REGISTER_NSE); le Code de conduite de l'Union européenne peut pour sa part être consulté à cette adresse Internet suivante : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1523.pdf>

les plus préoccupés et mobilisés par ces enjeux, notamment les États-Unis, portent une attention toute particulière au commerce des armements et des technologies qui leur sont reliés. Or, le bilan que l'on peut dresser des actions entreprises par la communauté internationale dans ce domaine depuis le début de la décennie est extrêmement inégal et suscite plusieurs interrogations.

De grandes disparités dans l'efficacité du contrôle du commerce des armes sont cependant à relever selon que l'on considère les armes de destruction massive, les armes conventionnelles ou même les technologies à double usage. D'un côté, on constate en effet que des efforts importants de contrôle des armes de destruction massive (ADM), efforts principalement menés par les États-Unis, ont été entrepris depuis 2001 (révision des mécanismes de contrôle au sein du Groupe de l'Australie, création en 2002 du Global Partnership Against the Spread of Weapons of Mass Destruction). Ces réalisations reflètent bien les craintes de l'administration Bush quant aux possibilités que ce type d'armes ou de technologies tombent entre de « mauvaises mains », pour reprendre un terme largement répandu, et depuis les attentats de 2001, ils monopolisent la tête de l'agenda américain en matière de contrôle des armements. On n'a qu'à jeter un œil à l'actualité internationale pour s'en convaincre (Iran, Corée du Nord). Par contre, du côté des armements conventionnels, on est forcé de constater qu'à peu près rien en termes de contrôle ou de nouvelles règles n'a été mis en œuvre ni en Amérique du Nord ni en Europe, depuis le début de la décennie 2000. Que l'on scrute les régimes de contrôle des technologies à double application ou que l'on examine les règles en vigueur dans les pays occidentaux pour l'attribution des licences d'exportation, on est contraint d'admettre qu'aucune réforme majeure n'a été apportée depuis 1999.

Comment expliquer cette absence d'actions concrètes dans ce domaine, alors que, au risque de paraître profondément cynique, certains armements conventionnels sont beaucoup plus destructeurs que la bombe nucléaire testée par la Corée du Nord tout récemment ?

Le texte qui suit a pour objectif de mieux cerner l'évolution post-guerre froide et post-11 septembre des mécanismes de contrôle des armes conventionnelles et de mettre cette trajectoire en lien avec le marché mondial de la défense. Nous avons choisi de circonscrire plus spécifiquement l'enjeu des armements conventionnels car il est beaucoup moins couvert que celui des ADM qui font l'objet de règles et de régimes distincts qu'il serait trop long d'examiner dans le cadre de cette présentation. En effet, mis à part quelques organisations internationales, peu de gens semblent s'intéresser à l'heure actuelle au contrôle des armements conventionnels. Nous accorderons également une attention particulière aux normes canadiennes en la matière de manière à situer les enjeux auxquels Ottawa aura à faire face dans ce domaine au cours des prochaines années.

Notre démonstration se décline en quatre temps : premièrement, un court exercice de définition et de catégorisation du commerce des armes et des technologies, deuxièmement, un état des lieux chiffré du commerce mondial des armes, troisièmement, un examen de l'évolution des règles entourant le commerce des armes post-guerre froide et post-attentats, et quatrièmement, un exercice d'identification des tendances lourdes affectant le contrôle des armements conventionnels.

## 1. *Éléments de définition*

Avant de dresser un portrait du commerce des armes, quelques précisions s'imposent car, malgré son apparente simplicité, le concept d'armement est éminemment flou, une caractéristique exacerbée par la course à la sophistication technique amorcée depuis la Seconde Guerre mondiale. En effet, si certains équipements (un fusil-mitrailleur, un obus d'artillerie, un chasseur) correspondent bien à l'image que l'on peut se faire d'une arme, une puce électronique ou des textiles balistiques spécialisés se révèlent plus difficiles à catégoriser. Ainsi, toute tentative sérieuse de comptabiliser les échanges de marchandises militaires se heurte nécessairement à la difficulté de définir ce qui constitue ou non une arme. Bien entendu, le volume mondial d'échange d'armement variera en fonction de la définition qui est adoptée par le chercheur ou le gouvernement, et dans cette optique, aucune donnée ne sera totalement exacte ou ne couvrira la totalité des échanges liés de près ou de loin au domaine militaire et sécuritaire. Tout chiffre relatif au marché de la défense est donc à considérer avec une extrême prudence.

Quoiqu'il en soit, il est tout de même possible de procéder à un classement très général permettant de regrouper les données de manière cohérente en trois grandes catégories : 1) les ADM, catégorie qui comprend les armements nucléaires, bactériologique, radiologique et chimique; 2) les armements conventionnels, ce qui comprend les systèmes et plates-formes complets (navires, avions ravitailleurs, etc.), les sous-systèmes (système de radar embarqué) composants, pièces de rechange, services (notamment dans le cas des États-Unis) et connaissance technique; 3) les technologies à double application (satellites, systèmes de télécommunications, etc.). C'est la catégorie des armements conventionnels qui retient notre attention dans le cadre de cette présentation.

À l'exception de quelques groupes d'armes largement médiatisés dont le commerce ne représente qu'une fraction du volume des transferts d'armements à l'échelle mondiale (par exemple les armes légères) l'enjeu du contrôle des armes conventionnelles et des technologies à double usage s'est fait plutôt discret au cours des dernières années.<sup>3</sup> Or, ce commerce représente des intérêts importants à l'échelle internationale même s'il est difficile – voire impossible – de savoir avec exactitude ce qu'il représente à l'échelle planétaire. Une situation rendue encore plus confuse si l'on tient compte des biens et des technologies à double usage. Amnesty internationale fait remarquer à cet effet que si les exportations d'armes d'un pays comme l'Irlande pour l'année 2002 sont évaluées à 34 millions d'euros, les exportations de biens et de technologies à double usage s'élèvent quant-à elles à 4,5 milliards d'euros. La Commission européenne estime toutefois que 95 % des biens et technologies duaux produits sont finalement destinés à des usages civils.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Mary Robinson, « Il faut agir », *La Presse*, mardi 10 octobre 2006.

<sup>4</sup> Amnesty international, *Un risque pour la sécurité dans le monde : les exportations d'Armes de l'union européenne*, 2004, p. 50. Voir également le texte de Céline Paulin, « Les exportations et transferts européens de biens et technologies à double usage », in Fondation pour la recherche, *Annuaire stratégique et militaire*, 2005, 2005, Paris, Odile-Jacob, 233-263., disponible en ligne à l'adresse Internet suivante : <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/industriesdef/asm02.pdf>

## 2. Le commerce des armes post-guerre froide et post-9-11

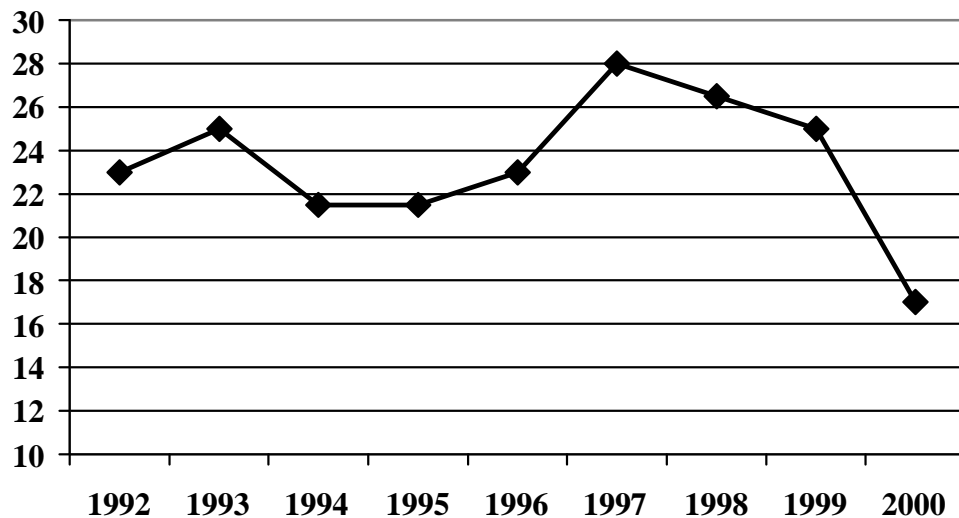
Il nous semble opportun de présenter quelques données de base sur le marché mondial de la défense avant d'entamer l'analyse des graphiques qui suivent. Bon an mal an, les cinq plus importants fournisseurs mondiaux (États-Unis, Russie, France, Allemagne et Royaume-Uni) sont responsables d'approximativement 85 % des exportations mondiales. Les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne comptent à eux seuls 55% des dépenses militaires mondiales, dont un peut plus de 40 % pour les États-Unis uniquement, chiffre jugé conservateur par plusieurs analystes. Or, malgré la guerre en Irak et les tensions liées au terrorisme, le niveau mondial de dépenses militaires actuel est plus bas que celui de 1988, niveau historique le plus élevé des dépenses militaires en période de paix relative.

L'analyse de l'évolution des transferts de systèmes majeurs d'armes conventionnelles sur la période 1992-2000 (tableau 1) met en lumière une trajectoire très hachée. Plusieurs phénomènes concourent à cette situation.

Tout d'abord, il faut savoir que les données exposées dans ce tableau sont fondées sur les annonces de ventes, c'est à dire sur l'octroi des contrats ce qui signifie que le volume va avoir tendance à changer d'une année à l'autre, selon les ventes conclues et/ou les contrats attribués. Étant donné les prix des grandes plates-formes, les volumes annuels peuvent varier de manière importante. Il faut en effet garder à l'esprit que le prix d'un chasseur s'élève à quelques dizaine de millions de dollars pièces (Le coût unitaire actuel (2005) du F-22 raptor est de 345 millions de dollars US).

Tableau 1

### Estimation de l'évolution mondiale post-guerre froide des transferts de systèmes conventionnels majeurs, 1992-2000, en milliards dollars ÉU constants de 2003



Source : SIPRI

Cette précision méthodologique établie, il faut ensuite tenir compte du fait que la période post-guerre froide est caractérisée par un repli majeur des plus gros marchés de la défense en Occident suite à des compressions budgétaires importantes (de l'ordre de 30 %) dans les catégories équipement des grands États européens et des États-Unis, notamment. La hausse observable pour la période 1995-1997 est le résultat de transferts importants des États-Unis vers Taiwan, l'Égypte et l'Arabie Saoudite. En 2000, la chute est attribuable à une contraction des ventes majeures, remplacées par de plus petits contrats à des États aux moyens limités, particulièrement vers l'Europe centrale.

En fait, la décennie post-guerre froide a été marquée par l'instauration d'une logique de compétition internationale dans le marché des armements où des firmes (de plus en plus importantes et autonomes suite à de vastes processus de restructuration nationaux) luttaient pour l'obtention de parts de marchés qui rapetissaient.<sup>5</sup> Cet environnement a engendré des pressions considérables de la part des entreprises de défense sur le gouvernement américain pour que ce dernier procède à une révision et à un « relâchement » des règles entourant l'attribution de licences d'exportation. C'est en partie en réponse à ce lobbying qu'en 1999 l'administration Clinton a mis sur pied le DTSI (*Defense Trade Security Initiative*), un programme de 17 initiatives ayant pour objectif de rationaliser et d'accélérer le processus d'attribution de licences d'exportations<sup>6</sup>. Seuls quelques uns des objectifs visés par le DTSI ont été atteints avant que le projet ne soit mis pour un temps sur la glace suite aux attentats de New York et Washington.<sup>7</sup>

Les modalités d'exportation d'armes conventionnelles sont revenues sur l'agenda politique intérieur des États-Unis en 2002 L'administration Bush a mis alors sur pied une révision de la politique d'exportation (connue sous le nom de NSPD 19). Peu de choses ont publiquement été révélées sur les conclusions du processus NSPD-19. Ce qui semble ressortir de l'exercice tourne autour de la nécessité d'une simplification des contrôles dans le contexte de la guerre au terrorisme. Comment transférer armes et technologies aux Alliés tout en, d'une part, maintenant la suprématie technologique nationale et d'autre part, en s'assurant que ces armes restent entre des mains amicales ? La réponse est allée dans le sens d'une reprise des mesures préconisées par le DTSI et d'un relâchement graduel des contrôles sur les systèmes comme tels, pour privilégié davantage les technologies.

Coïncidence ? Il est intéressant de noter qu'entre 1999 et 2002, les États-Unis ont perdu des parts de marché au plan mondial dans le marché de la défense (Tableau 3). Cependant, si la corrélation avec la mise en œuvre de la révision des règles d'exportation

---

<sup>5</sup> Voir Yves Bélanger, « La nouvelle dynamique sécuritaire américaine : la face cachée de la vision hégémonique américaine », GRIMS, Disponible en ligne à l'adresse Internet suivante : <http://www.unites.uqam.ca/gric/11sept/belanger.pdf>

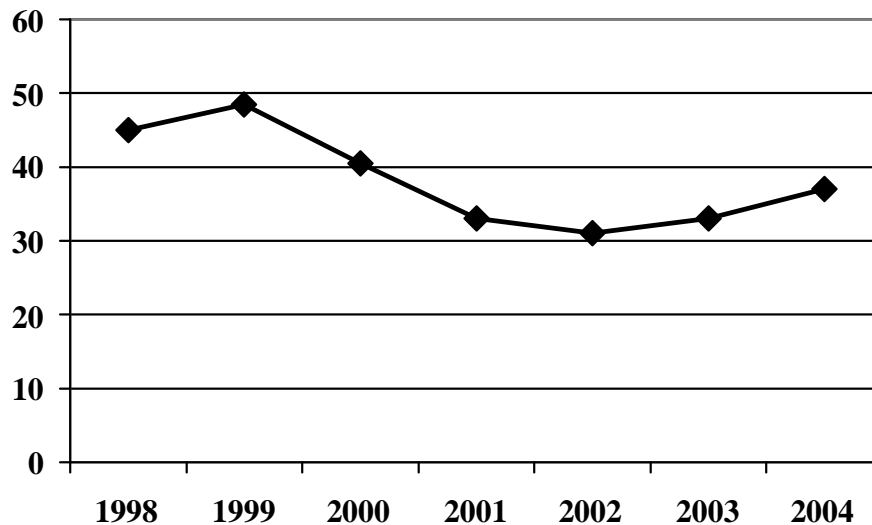
<sup>6</sup> Citons par exemple les systèmes de traitement de données électroniques ou la créations d'une autorité globale de projet censée faciliter les transferts technologiques dans le cadre du programme international Joint Strike Fighter (JSF).

<sup>7</sup> United States Government Accountability Office, *Defense Trade : Arms Control System in the Post 9/11 Environment*, Février 2005, GAO-05-234, Disponible en ligne à l'adresse Internet suivante : <http://www.gao.gov/new.items/d05234.pdf>

en 2002 et la conclusion de la nécessité de leur assouplissement semble tentante, il faut encore être en mesure d'en faire la démonstration.

**Tableau 2**

**Estimation, tendance de l'évolution de la part des États-Unis dans le commerce mondial des systèmes conventionnels majeurs, 1998-2004<sup>8</sup>**



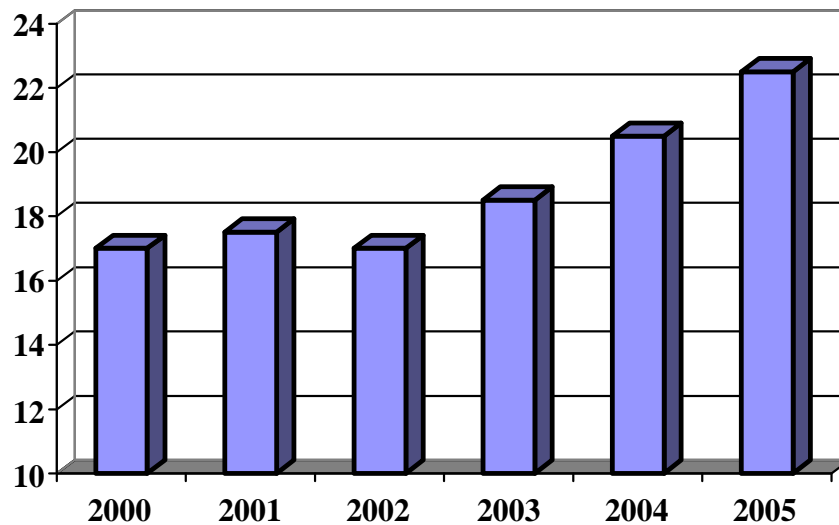
Source : SIPRI

Selon Rachel Stohl du Center for Security and International Studies<sup>9</sup>, cette déréglementation peut aussi être le résultat d'une motivation moindre que pendant la guerre froide à contrôler les armements conventionnels. Le marché mondial de la défense a diminué dans l'ensemble, le brouillement de la frontière entre les technologies civiles et militaires rend difficile l'identification des armes et parfois, contrevient aux intérêts commerciaux et économiques des nations, une dimension qui est devenue importante, et même dans certains cas, liée à la sécurité nationale dans la période post-guerre froide. On peut d'ailleurs observer une hausse des échanges pour la période 2002-2005 (voir tableau 3).

<sup>8</sup> Le chiffre utilisé pour les États-Unis est celui des livraisons annuelles (et non celui des licences accordées).

<sup>9</sup> Voir [www.cdi.org](http://www.cdi.org) program Arms Trade

**Tableau 3**  
**Estimation de l'évolution des ventes de systèmes conventionnels majeurs, 2000-2005,**  
**en milliards de dollars (ÉU) constants de 2003**



Source : SIPRI

En bout de ligne, la révision du DTSI et de manière plus générale la guerre globale au terrorisme semble avoir ouvert de nouvelles opportunités en créant des débouchés avec notamment, le Pakistan (levée des restrictions pour 2 ans) et l'Inde. Un peu comme le fût la guerre froide, la guerre au terrorisme semble en voie de devenir une opportunité d'affaires (diplomatiques et économiques) importante pour le secteur de la défense. Il est donc aujourd'hui toujours pertinent et même impératif de continuer à aborder la question des transferts d'armes dans le contexte plus large de la coopération sécuritaire et militaire internationale, exactement comme pendant la guerre froide.

Aux fins de cette présentation, retenons de ce survol des principales caractéristiques du marché mondial de la défense depuis la fin de la guerre froide les points suivants :

- Les contractions budgétaires post-guerre froide ont mené les entreprises de défense des États occidentaux producteurs, en tête de liste les États-Unis, à chercher des débouchés dans les marchés internationaux pour assurer leur survie. Il est intéressant de constater que les principaux marchés d'exportations pendant cette période sont l'Asie pacifique (Taiwan) et le Moyen Orient (Arabie Saoudite)
- La compétition est féroce pour les marchés extérieurs. Dans ce contexte, la souplesse des réglementations nationales peut se révéler un avantage décisif pour une firme en compétition pour l'obtention d'un contrat.
- Loin de concourir à une diminution du volume de vente des armes conventionnelles, la guerre au terrorisme est en fait une importante opportunité d'affaires.

- Il ne faut jamais perdre de vue que les États-Unis représente l'essentiel du commerce mondial des armes conventionnelles ce qui en fait les acteurs principaux de toutes initiatives touchant le contrôle des armements sur la planète (près de 40 % des ventes d'armes conventionnelles de la planète).

### ***3. Les principales règles en matière de transfert d'armes : trois niveaux de contrôle à l'efficacité variable***

L'analyse des divers mécanismes de contrôle des armements en vigueur révèle d'importantes disparités selon que l'on considère les cadres nationaux, régionaux ou internationaux. On remarque en effet que le cadre national constitue la plupart du temps le niveau le plus contraignant pour une firme d'armement ou un État. Il convient toutefois de se montrer vigilant car les contraintes n'ont généralement rien d'incontournable. Les cadres régionaux et internationaux se limitent pour leur part le plus souvent à des déclarations de principes incitant les pays membres à se conformer à un code de bonne conduite et de transparence.<sup>10</sup> Les organisations régionales ou l'Organisation des Nations unies (ONU) ne sont que rarement autorisées à se doter d'outils de vérification adéquats et à poursuivre d'éventuels contrevenants.

### **L'inefficacité du contrôle onusien**

Les très médiatiques missions des inspecteurs onusiens en Irak au cours de la dernière décennie ou encore la problématique actuelle entourant le programme nucléaire de l'Iran que les États-Unis suspectent de ne pas être seulement civil, font que l'on pense rapidement à l'ONU lorsqu'il est question de contrôle des armements et, notamment, des ADM. Après examen des normes onusiennes, il apparaît toutefois que les efforts de l'ONU en matière de contrôle des armements sont surtout consacrés aux ADM. Pour les armes conventionnelles il faut se satisfaire du Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM) ou de la tenue du Registre des armes conventionnelles.

#### ***Le registre des armes conventionnelles***

Ce registre n'impose pas de règles contraignantes en matière de contrôle des transferts d'armes. Il est tout simplement demandé aux États de bien vouloir se conformer aux dispositions qui sont contenues dans le Registre des armes classiques de l'ONU. Le 30 avril de chaque année les États membres de l'organisation doivent donc remettre un rapport au secrétaire générale pour tous les transferts internationaux d'armes (les entrées et sorties d'armes sur leur territoire).

À première vue, le registre semble procéder à une revue assez large des armements produits et exportés sur la planète. Un examen attentif des catégories ciblées montre cependant toute l'importance des équipements militaires qui ne sont pas comptabilisés

---

<sup>10</sup> Signalons tout même que parmi les traités régionaux, l'Accord de Wassenaar (AW) qui réunit les membres de l'OTAN plus quelques autres États pour la plupart occidentaux (à l'exception du Japon, de la Corée du Sud et de la Turquie) se distingue des autres en établissant des dispositions intéressantes en terme de contrôle effectif du commerce des armes et de mesures véritablement contraignantes

dans le registre onusien.<sup>11</sup> En effet, les systèmes de guidage, les composants, les technologies à double application, par exemple n'entrent pas dans le registre. Il s'agit là d'un ensemble d'éléments représentant pratiquement la moitié du commerce mondial des armes. C'est donc dire si le registre des armes conventionnelles de l'ONU comporte des failles.

### ***Le régime de contrôle de la technologie des missiles***

Le RCTM est un accord entre les pays souhaitant stopper la prolifération des missiles (balistiques ou de croisière) et des véhicules aériens non pilotés (drones). Il a été conclu à l'origine par les États membres du G7 qui l'ont individuellement rendu public le 16 avril 1987. Les pays membres mettent en application des directives sur les exportations et contrôlent des technologies inscrites sur une liste de base. L'objectif est d'empêcher que des matériels et technologies ne soient détournés pour mettre au point des vecteurs capables d'emporter une charge nucléaire de première génération. Les critères retenus sont que le missile ou le drone puisse transporter une charge de 500 kg à une distance de 300 km ou plus. Depuis 1992, les directives ont été étendues afin de couvrir les missiles capables d'emporter des têtes biologiques ou chimiques.<sup>12</sup>

Les gouvernements des pays membres doivent prendre en considération cinq facteurs lorsqu'ils opèrent un contrôle au titre du MTCR : 1) tenir compte des préoccupations liées à la prolifération des armes de destruction massives; 2) évaluer les capacités et objectifs des programmes spatiaux et/ ou de développement de missiles par le pays importateur; 3) mesurer l'importance du transfert en terme de développement potentiel de vecteurs pour des armes de destruction massives; 4) procéder à l'appréciation de l'utilisation finale; 5) considérer le respect par l'importateur d'autres accords multilatéraux.<sup>13</sup>

Comme on peut le constater, le régime du MTCR contient des dispositions précises qui tendent à limiter efficacement les possibilités de détournements. Cependant, les États-parties conservent la maîtrise des décisions. Les annexes contenant les listes de technologies à surveiller ne sont que des références, les autorités ayant l'entière liberté de déterminer les éléments spécifiques à contrôler.

En somme, le système de contrôle des armements mis en place au niveau global présente une jolie façade qui n'en comporte pas moins des trous béants. L'essentiel de la structure repose sur la bonne volonté des États membres laissant la porte ouverte au non-respect des règles du fait notamment de l'inexistence de sanction réelle. Le problème des législations et des normes internationales tient en un seul mot : l'applicabilité. Malgré tout un attirail judiciaire à première vue impressionnant, l'ONU se trouve finalement réduite à informer, à sensibiliser et à tenter de dissuader (ce qu'elle arrive quand même

---

<sup>11</sup> L'ONU cible sept catégories d'armes conventionnelles pour son registre : les chars de bataille, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères d'attaque, les navires de guerre, les missiles et lanceur de missile. Voir, ONU, *Loc cit.*

<sup>12</sup> Voir le site officiel du RCTM à l'adresse Internet suivante : <http://www.mtcr.info/french/index.html>

<sup>13</sup> *Idem.*

parfois à faire mais non sans mal et rarement sans l'appui des « gros bras » du Conseil de sécurité).

## **L'OTAN ou quand des militaires contrôlent efficacement le commerce des armes**

Fondée pendant la guerre froide pour dissuader un ennemi aujourd'hui disparu l'OTAN se trouve encore à devoir gérer des stocks importants d'armes même s'il faut reconnaître des efforts non négligeables au cours des années quatre-vingt dix pour réduire ses capacités (nucléaires, notamment). Elle a beau afficher publiquement un engagement volontaire en faveur de la maîtrise des armements, elle n'en demeure pas moins l'alliance militaire la plus importante du monde et celle détenant le plus d'armes nucléaires.

Sans nul doute l'OTAN apparaît comme l'instance qui au plan international établit les critères de contrôle les plus efficaces. En fait, ce sont les dispositions de l'Entente de Wassenaar qui confèrent à l'Alliance ce statut.<sup>14</sup> Les critères touchant les armes conventionnelles sont le plus souvent semblables à ceux de l'ONU à une exception notable toutefois : l'OTAN tient compte des armes légères et de petits calibre ce que les Nations unies ne font pas. De plus l'Alliance s'intéresse aux technologies à double usage ce que là encore l'ONU délaisse. Élargir le champ des articles concernés par un contrôle des exportations n'est toutefois pas suffisant pour garantir l'effectivité du contrôle. Sans des outils de vérification efficace et la possibilité de recourir à toute une panoplie de sanctions contre les États contrevenant, le rôle de l'OTAN ne serait sans doute pas plus significatif que celui de l'ONU en matière de maîtrise des exportations d'armes.

Il ne faut cependant pas s'y tromper. Les initiatives de l'Alliance atlantique pour le contrôle des armements conventionnels concernent seulement des échanges d'informations, rien d'autre. Elles ne constituent pas un incitatif à une réduction des stocks d'armes. Le but semble en fait de mieux cibler les mesures et le niveau d'équipement requis au sein de l'Alliance pour décourager ou contrer un ennemi. Bref, il s'agit de surveiller les non-membres, de faire circuler l'information au sein de l'Alliance, d'exercer des pressions sur ceux que l'on soupçonne de vouloir compromettre la sécurité internationale ou encore de pouvoir hausser en cas de besoin les capacités de riposte ou de défense de l'Alliance à un niveau qui découragerait tout ennemi potentiel d'entreprendre une action belliqueuse. Bref, l'EW fait la promotion de la transparence et de l'échange d'informations sur les déplacements d'armes conventionnelles mais aussi, et c'est sans doute là l'apport le plus significatif de l'Entente au niveau international, sur les technologies à double usage.

## **De l'importance des États-Unis...**

Derrière la rigueur du contrôle des armements au sein de l'OTAN, il faut en fait voir la griffe de Washington. Il n'y a rien d'étonnant à voir le plus grand vendeur d'armes et de

---

<sup>14</sup> Les États participant à l'Entente de Wassenaar sont : l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, le Canada, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Corée du Sud, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni, les États-Unis. Voir le site officiel de l'entente de Wassenaar à l'adresse internet suivante : <http://www.wassenaar.org/>

technologie à double usage tenter de contrôler autant que faire se peut la destination et l'usage qui est fait des produits particulièrement sensibles et dans lesquels il a investi quelques milliards en recherche et développement. Les politiques nationales américaines en matière de contrôle des exportations militaires sont censées résoudre le dilemme entre la volonté d'accompagner, ou à tout le moins d'être cohérent avec les objectifs de sécurité énoncés par la politique extérieure et le fait de soutenir une industrie stratégique tant au plan sécuritaire, qu'économique et technologique.

Aux États-Unis, les armements et composants contrôlés à l'exportation sont détaillés sur deux listes gérés par le Secrétariat d'État (*Armements & Amunitions list*) et par le Département du commerce (*Commodities Control List* - technologies sensibles et à double application). Une entité qui souhaite exporter un élément se trouvant sur l'une de ces listes doit soumettre une demande de licence d'exportation auprès de l'autorité responsable de chacun des deux ministères. Quatre grands critères guident la décision d'attribuer ou non une licence d'exportation : 1) ce qui est exporté ; 2) où et à qui le produit est exporté ; 3) quelle utilisation sera faite de la marchandise et 4) la possibilité que soit ré-exportée (*end use*) la marchandise. Les demandes sont traitées au cas par cas et tiennent également compte d'une liste de pays où le commerce des armes est prohibé.<sup>15</sup>

### **... dans les dispositions canadiennes**

Membre de l'OTAN, et donc signataire de l'EW, fortement imbriqué avec les États-Unis tant en ce qui concerne l'appareil de défense de l'Amérique du nord (NORAD) qu'en ce qui a trait à la base industrielle de défense nord américaine, le Canada en est réduit à suivre les mêmes dispositions que son imposant voisin. La relation est tellement fusionnelle qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir une licence pour exporter vers les États-Unis.

Ottawa se présente toutefois sous un meilleur jour que Washington devant l'opinion publique internationale. Le Canada se targue en effet de soutenir toutes les initiatives allant dans le sens d'un renforcement du contrôle des armements. Ainsi, il participe annuellement au registre des armes conventionnelles de l'ONU. Il (comme tous les membres de l'OTAN), figure comme nous l'avons vu précédemment, au nombre des États soumis à l'EW et fait preuve d'initiative dans le domaine comme en témoigne son implication dans la Convention d'interdiction des mines terrestres antipersonnel signée à Ottawa en 1997. Mais le Canada possède sa propre législation en matière de contrôle des armements. Il s'appuie en effet sur la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* pour imposer des contrôles théoriquement sévères. Cette politique tient également compte du degré élevé d'intégration des industries canadiennes et états-uniennes de défense. Les principes, critères et listes d'équipements soumis au contrôle de l'État canadien sont donc de façon générale les mêmes qu'aux États-Unis.

En principe, le Canada surveille donc étroitement les exportations d'armes vers les pays :

1. qui constituent une menace pour le Canada et ses alliés.
2. qui participent à des hostilités ou qui sont prêts à y participer.

---

<sup>15</sup> Voir United States Government Accountability Office, *Loc.cit.*

3. qui sont frappés d'une sanction du conseil de sécurité des Nations unies.
4. dont les gouvernements violents systématiquement les droit fondamentaux de leurs citoyens, à moins qu'il soit démontré qu'il est peu probable que les produits concernés soient utilisés contre la population civile.

Bref, si les armes sont faites pour faire la guerre, elles ne doivent cependant pas, selon le Canada, être vendues à des pays en conflit ou se préparant à un conflit (notons ici la difficulté d'évaluer les intentions même si les États-Unis prétendent savoir le faire). Elles ne doivent pas non plus servir d'outil de répression des populations civiles. Il s'agit là d'une déclaration vertueuse que bien heureusement pour le commerce, des critères spécifiques permettent de contourner.

Le Canada a établi une liste des marchandises d'exportation contrôlées ainsi qu'un guide expliquant les modalités de gestion de cette liste. En vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence autorisant, sous réserve des conditions prévues dans la licence, l'exportation des marchandises ou des technologies qui sont inscrites sur la Liste des marchandises d'exportation contrôlée (LMEC) ou qui sont destinées à un pays figurant sur la Liste des pays visés (LPV).<sup>16</sup> La LPV ne comprend à l'heure actuelle que l'Angola et le Myanmar (anciennement la Birmanie) ce qui laisse encore bon nombre de marchés potentiels ouverts. La licence indiquera, entre autres, la quantité, les caractéristiques et la nature des articles à exporter, ainsi que le pays de destination et l'utilisateur final.

Il faut obtenir une licence d'exportation si les marchandises et les technologies

1. sont destinées à un pays de la Liste des pays visés établie par le Canada;
2. font l'objet d'un embargo décrété (ou des mesures spéciales prises) par le Conseil de sécurité des Nations Unies;
3. figurent sur la Liste des marchandises d'exportation contrôlée du Canada

---

<sup>16</sup> En plus de la LMEC et de la LPV, certains contrôles à l'exportation supplémentaires s'appliquent expressément aux armes à feu automatiques. Ces armes à feu ne peuvent être exportées que vers des pays avec lesquels le Canada a des ententes intergouvernementales dans le domaine de la défense, de la recherche, du développement et de la production. De nouveaux pays viennent s'ajouter régulièrement à cette liste où figurent pour le moment : Allemagne, Arabie saoudite, Australie, Belgique, Botswana, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. Selon le gouvernement canadien, pour exporter vers les pays faisant l'objet d'un embargo décrété par le Conseil de sécurité des Nations Unies, il est « peut-être » nécessaire d'obtenir des autorisations supplémentaires. C'est le cas par exemple des marchandises destinées à l'Irak. Remarquons que la nécessité d'obtenir des autorisations spéciales pour exporter vers un pays frappé de sanctions onusiennes n'est pas systématique et, qu'au final, ces sanctions ne sauraient à elles seules constituer un obstacle insurmontable à l'exportation d'armes. Les sanctions en vigueur aux Nations unies en ce qui concerne les exportations de marchandises sensibles touchent en ce moment la Côte d'Ivoire, le Soudan, la République Démocratique du Congo, l'Irak et l'Afghanistan<sup>16</sup>. Ces pays viennent donc en principe s'ajouter au Myanmar et à l'Angola au nombre des pays où le Canada n'est pas censé exporter des armes.

4. sont des marchandises d'origine américaine (en vertu des règles de ré-exportation)
5. sont destinées aux applications relatives aux armes chimiques, biologiques ou nucléaires ou relatives aux missiles (Marchandises destinées à certaines utilisations);
6. sont soumises aux contrôles à l'exportation d'autres ministères/organismes du gouvernement
7. sont soumises aux contrôles à la réexportation des pays étrangers.

En fin de compte, les modalités canadiennes d'évaluation des violations des droits humains semblent plus que flexibles lorsqu'il est question d'autoriser une exportation. Aucun principe ne saurait entraver le commerce des armes, semble être la devise du Canada. En fait le gouvernement canadien l'admet sans détour,

Les contrôles à l'exportation du Canada ne sont pas conçus pour faire entrave au commerce. Ils ont plutôt pour but d'assurer que la circulation de certaines marchandises et technologies sert [*sic*] intérêts stratégiques du Canada et de ses alliés et respecte les engagements bilatéraux ou multilatéraux pris par le Canada.<sup>17</sup>

En fait, une disposition de la loi canadienne stipule qu'ultimement, la décision d'octroyer ou non une licence exceptionnelle revient de manière discrétionnaire au Ministre des Affaires étrangères.

Le contrôle canadien n'a donc pas tant pour but de limiter le commerce des armes que d'assurer que les intérêts stratégiques du Canada soient défendus comme il se doit. Les intérêts commerciaux sont également pris en considération. Par exemple, lorsque le Canada exige que les pays destinataires fournissent une garantie d'utilisation finale il offre à ses firmes une certaine assurance contre d'éventuelle poursuite dans le cas où les modalités d'utilisation des armes seraient différentes du but affiché. Plusieurs organismes ont dénoncé les clients peu recommandables du Canada au cours des dernières années.<sup>18</sup> On remarque en effet la présence de l'Arabie Saoudite, l'Inde, Israël, les Philippines ou encore la Chine à qui ont été vendus des satellites à double usage en 1999 (ce qui a d'ailleurs valu au Canada une petite crise avec les États-Unis, les « privilèges » canadiens en matière d'accès au marché militaire américain ayant été suspendus pendant quelques mois, suscitant une légère panique chez les industriels canadiens...)

Selon Oxfam et Amnistie internationale, en 2003, le Canada aurait exporté pour 556 millions de dollars états-unis d'armes classiques majeures telles que des avions, des navires de guerre, des pièces d'artillerie, des véhicules blindés, des missiles, des systèmes d'acquisition d'objectifs et des systèmes radar. Le Canada serait également un important exportateur d'armes de petit calibre et d'armes légères, ainsi que de munitions. En 2001,

---

<sup>17</sup> Voir le site Internet du Ministère des affaires extérieures à l'adresse suivante : [http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade/eicb/military/table3\\_02-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade/eicb/military/table3_02-fr.asp)

<sup>18</sup> Voir le Rapport d'Oxfam et d'Amnistie Internationale disponible en ligne à l'adresse internet suivante : <http://web.amnesty.org/library/Index/FRAPOL300072005>

le montant de ses exportations d'armes de petit calibre se serait élevé à 53,6 millions de dollars états-uniens.<sup>19</sup>

En définitive, les critères généraux établis par le Canada ressemblent à une déclaration vertueuse. Ils ne sauraient en rien constituer un obstacle au commerce, les critères spécifiques étant là justement pour permettre le contournement en toute légalité de quatre grands principes énumérés précédemment.

#### **4. Les nouvelles modalités de l'hégémonie américaine**

Le contexte post-guerre froide et notamment l'importante contraction des marchés nationaux lié à une réduction majeure du nombre de fournisseurs à l'échelle de l'Occident a mené à une compétition très féroce entre entreprises de taille considérable pour l'obtention des marchés internationaux. Ces firmes, dont la survie dépendait partiellement des ventes extérieures, ont exercé des pressions sur leurs gouvernements pour que les modalités d'attribution des licences soient assouplies. Ce qui a été amorcé par l'administration Clinton, puis repris par Bush plus tard. Ainsi, peu de changements ont été apportés aux contrôles, si ce n'est une lente érosion.

Un enjeu nouveau a toutefois pris une place croissante dans le paysage américain au cours de la première moitié de la décennie 2000 et retient notre attention : celui des *deemed exports* ou des exportations considérées. Un rapport produit par le Vérificateur général du Département du commerce paru en 2004 estimait que les règles encadrant l'acquisition de savoir à propos de technologies sensibles ou liées au domaine militaire, ainsi que sur le matériel servant à fabriquer ces technologies, ne sont pas suffisantes actuellement pour garantir la sécurité nationale des États-Unis.<sup>20</sup> Ces règles qui existent tant pour les technologies civiles sensibles et à double application que militaires, touchent non pas le matériel en tant que tel, mais le savoir et les personnes qui en sont dépositaires.

Ainsi, en vertu des nouvelles règles proposées par le Congrès, un laboratoire universitaire ou une firme embauchant quelqu'un qui n'est pas un résident des États-Unis et qui travaille sur un projet comprenant des données techniques et des logiciels ou des codes source contrôlés doit demander une licence d'exportation selon les règles actuelles. Au moment de l'élaboration de cette disposition sur les exportations considérées (en 1999) des exceptions ont été accordées pour la recherche fondamentale et ainsi que pour la publication de résultats de recherche, mais elles sont actuellement remises en cause par différentes autorités, ce qui crée d'importantes inquiétudes dans les milieux universitaires. Le Canada a récemment été pris dans une complication de ce genre dans le dossier C-17 (avion de transport stratégique). Il est en effet question d'interdire à toute personne non exclusivement canadienne d'approcher un C-17. Ottawa, qui dépend de l'importation des technologies militaires, devra probablement à l'avenir composer davantage avec des règles de cet ordre même si elles sont contraires à la Charte canadienne des droits et libertés.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Bureau of Industry and Security, « Deemed Export controls May not Stop the Transfert of Sensitive Technology to Foreign Nationals in the US », *US Department Of Commerce*, mars 2004, Disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.oig.doc.gov/oig/reports/2004/BIS-IPE-16176-03-2004.pdf>

Le contexte actuel continue d'accorder une place importante aux exportations pour les géants de l'armement, qu'ils soient européens ou américains, et ces derniers persistent dans leurs efforts pour voir une « rationalisation » des contrôles. La guerre au terrorisme semble vouloir ramener à l'avant plan une logique stratégique visant à ouvrir le robinet des armes et des technologies vers les alliés, et à le fermer lorsque le risque que celles-ci se retrouvent en possession « d'ennemis » est trop important. Les deux éléments ne sont pas nécessairement contradictoires, l'un rend simplement l'autre beaucoup plus difficile. Le passage du centre de gravité des contrôles du matériel en tant que tel, au savoir et à la technologie n'est peut être pas étranger à la solution privilégiée par Washington pour résoudre ces difficultés.

L'attirail de raisons politico-stratégiques avancé par les États-Unis pour justifier leur politique générale envers ses exportations d'armes reflète également ces ambiguïtés. Des programmes de soutien aux exportations militaires existent aux États-Unis, mais doivent servir les objectifs de politique étrangère; l'exportation doit également soutenir l'interopérabilité entre les alliés; les alliés peuvent avoir accès aux systèmes et à certaines technologies américaines dans la mesure où ils respectent les règles américaines de contrôles d'exportation (dispositions entourant les réexportations; exemple de la vente avortée d'avions espagnols au Venezuela de Chavez).<sup>21</sup> En clair, vous jouez le jeu selon les règles américaines ou vous ne jouez pas du tout. Sur un plan plus fondamental, cette position reflète sans doute la stratégie hégémonique menée par Washington depuis la fin de la Guerre froide, et ne se limite pas au contexte sécuritaire, loin s'en faut.

---

<sup>21</sup> Phil Gunson et Pablo Bachelet, « Spain's Planes for Chávez Can't Use U.S. Components », *The Miami Herald*, 14 janvier 2006.