



# ÉTHIQUE ET VENTE D'ARMES

GÉNÉRAL CLAUDE GAUTIER\*

L'actualité est assez régulièrement alimentée par la publicité faite autour de procédures judiciaires à l'encontre de personnes morales ou physiques impliquées dans le commerce des armements à titre politique, industriel ou commercial, attirant fâcheusement l'attention sur cette activité, et pouvant porter préjudice à un secteur industriel français traditionnel, partie étatique partie privée, et aux relations privilégiées entretenues avec un certain nombre de pays acheteurs et amis.

Cette actualité médiatique et judiciaire s'inscrit dans un contexte occidental nouveau. En effet, les grands conflits mondiaux du XX<sup>ème</sup> siècle apparaissent, à l'opinion publique, comme des événements définitivement improbables, remplacés par des crises de moindre ampleur, ne justifiant plus les hécatombes d'antan, et avec des moyens militaires différents et moins mortifères.

Par ailleurs, l'évolution des sociétés occidentales a fait qu'elles se sont éloignées des dogmes religieux et de leurs principes d'acceptation, au profit de valeurs plus individualistes en appelant davantage aux droits de l'homme et du citoyen, dans un réflexe de protection individuelle qui n'accepte plus de mourir ou de faire mourir sans savoir ni comprendre. Cet individualisme n'est pas cependant sans générosité, attestée par exemple par le développement du tiers-mondisme et des organisations

non gouvernementales qui, par le biais des médias modernes, ont acquis un pouvoir nouveau de mobilisation.

L'éthique ou la morale qui devrait s'attacher aux ventes d'armes est donc bien un sujet d'actualité qui, depuis quelques dizaines d'années, motive la communauté internationale dans ses instances officielles ou ses instances non gouvernementales qui militent en faveur de plus de transparence, qui s'attachent à mieux encadrer, coordonner et contrôler le commerce, voire la production des armements, tendant ainsi à répondre à deux questions qui synthétisent la problématique des Français producteurs et exportateurs d'armement :

- pourquoi produire et exporter des armements ? (première question à se poser) ;
- comment mieux comprendre et contrôler les exportations ? avec une forte demande d'information et de transparence.

Nous tenterons tout d'abord de répondre à ces deux questions, et nous proposerons quelques voies qui méritent approfondissement.

## POURQUOI PRODUIRE ET EXPORTER DES ARMES ?

La défense fait partie, avec la préservation de la race et l'organisation de la société, des trois impératifs catégoriques

\* Consultant.

qui se sont imposés aux civilisations indo-européennes depuis le début de leur histoire, comme l'a si bien démontré l'académicien Georges Dumézil.

C'est ainsi que la guerre a longtemps été un moyen reconnu pour régler les conflits d'intérêts économiques ou religieux, acceptée par les populations et autorisée par la religion catholique en particulier, pourvu qu'elle soit juste. C'est Saint-Augustin qui, le premier au V<sup>ème</sup> siècle, a défini la notion de « guerre juste » autorisant l'emploi des armes pour défendre l'Empire contre les invasions barbares, et il précisait les conditions suivantes, à savoir :

- que son initiative revienne à l'ennemi ;
- qu'elle soit ordonnée par l'autorité légitime ;
- qu'elle ne soit décidée qu'en dernier recours.

Principes qui semblent toujours globalement respectables dans le monde d'aujourd'hui.

L'acceptation de la guerre comme « la poursuite de la politique par d'autres moyens », selon l'expression du général prussien Karl von Clausewitz, justifie donc la détention et la production par les Etats, d'armements adaptés à la menace. C'est ainsi qu'au XX<sup>ème</sup> siècle, pour ne parler que de celui-ci, la France, impliquée dans deux grands conflits mondiaux, s'est vue contrainte de développer une industrie d'armement puissante, de haute technologie, ayant joué un rôle indéniable d'entraînement dans de nombreux secteurs industriels de haute technologie, l'aéronautique, l'électronique, le nucléaire...

Ayant des intérêts mondiaux de par sa géographie et son rang dans le concert des nations, concrétisé par sa place au Conseil de sécurité de l'ONU, la France, comme la plupart des grandes nations, a bien entendu utilisé l'exportation de défense comme un des moyens forts de sa politique étrangère. En effet, la vente et le soutien d'armements au profit d'Etats bien ciblés dans le cadre d'une politique d'équilibre des forces dans

des régions sensibles, concrétisé par des accords de sécurité, de défense et de coopération, sont facteurs de relations durables et convergentes avec ces Etats, et d'un certain contrôle à distance par le biais de l'approvisionnement logistique ou l'application d'un éventuel embargo international décidé par l'ONU. Aujourd'hui, plusieurs Etats sont sous embargo international tels la Libye, l'Irak, l'Iran...

Actuellement, la France possède une des premières capacités de production d'armement au monde, et emploie autour de 5 % de la population active dans cette activité nécessaire à l'équipement de ses armées auxquelles elle fournit des matériels de premier ordre ; mais, cette activité est confrontée aujourd'hui à la baisse drastique des budgets de défense liée à la diminution de la menace depuis l'effondrement du bloc soviétique.

Afin de compenser ce rétrécissement du marché intérieur et à l'instar des autres industries d'armement occidentales telles celle des Etats-Unis ou de la Grande-Bretagne, l'industrie française d'armement a dû réagir en se restructurant dans un cadre européen, voire mondial, et affronter une concurrence exacerbée de la part, tout d'abord, des deux Etats déjà cités, mais également de la part de la Russie, de l'Italie, de la Suède et de nombreux autres pays de par le monde.

C'est ainsi que pour être viable aujourd'hui, l'industrie d'armement doit être exportatrice jusqu'à 70-80 %, selon le *Rapport au Parlement* du ministère de la Défense sur les exportations d'armement d'avril 2001.

A propos de sa dimension économique et de sa viabilité, un certain nombre de questions restent posées, qui font débat, telles que le coût de la charge assurée par l'Etat français dans l'accompagnement des grands contrats d'exportation sous forme de crédits, de formation, d'actions diplomatiques ou de comblement de déficits chroniques du secteur étatique naval ou



terrestre, sans compter le poids des compensations et ses conséquences. Dans une étude récente sur « les exportations d'armement », après avoir tenté une analyse économique, Jean-Paul Hébert, conclut en ces termes : « Le détour économique peut aider à la prise de décisions politiques, et ne peut répondre à la place du politique. Seul le politique peut parler au politique ».

La justification principale de la production et de l'exportation d'armement réside donc bien dans leur dimension politique nationale et internationale, qui doit sous-tendre toute réflexion sur le sujet ; dimension politique qui implique tous les acteurs politiques, bien entendu, jusqu'au niveau le plus élevé de l'Etat, mais également l'administration, les armées, la diplomatie, et l'industrie.

### LE DÉVELOPPEMENT D'UNE DEMANDE NOUVELLE POUR PLUS DE CONTRÔLE ET PLUS DE TRANSPARENCE

Au-delà de la prise de conscience internationale sur la nécessité de réguler les transferts d'armement et de l'action des instances *ad hoc*, est apparue, relayée par certaines organisations non gouvernementales, une demande forte pour plus de contrôle et de transparence dans ce domaine.

C'est ainsi qu'ont été lancées des campagnes qui, s'appuyant sur les droits de l'homme, ont interpellé la communauté internationale sur la production et la vente de mines antipersonnel, ainsi que des armes légères et de petits calibres aux fins de guerre ou de police, armes particulièrement mortifères et dont le contrôle du commerce est également particulièrement difficile.

Ces organisations, dont l'intention est louable, ont conduit les responsables nationaux et internationaux à prendre des

positions et des décisions précises, et à améliorer la transparence dans la communication. Une Commission parlementaire s'est saisie du problème général et a d'ailleurs rédigé, en l'an 2000, un rapport très complet sur le contrôle des exportations d'armement.

### Une régulation mondiale

Une régulation mondiale s'est mise en place progressivement depuis la fin de la guerre froide, s'attachant à la lutte contre les armes de destruction massives, c'est-à-dire la lutte contre la prolifération nucléaire, les armes chimiques, les armes biologiques et les vecteurs balistiques.

On citera à propos du nucléaire, le traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1970 qui compte 187 pays adhérents, et le traité d'interdiction des essais nucléaires du 10 septembre 1996 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies.

Concernant les armes chimiques, 126 pays ont signé, le 13 janvier 1993, une convention interdisant leur mise au point et leur emploi ou même leur stockage, avec un dispositif de contrôle.

Les armes biologiques ont fait l'objet d'une convention sur leur interdiction, leur mise au point, emploi et stockage, signée en avril 1972 par 143 Etats.

Les vecteurs balistiques, susceptibles de délivrer ces armes de destruction massive et contre lesquels les Etats ne peuvent souvent pas encore se protéger efficacement, entrent dans le MTCR ou régime de contrôle sur la technologie des missiles, fondé en 1987 par les sept principaux pays industrialisés et maintenant élargi à tous les pays de l'OCDE et certains pays de l'ex-URSS, d'Amérique du Sud et à l'Afrique du Sud.

Les armes classiques sont le dernier domaine ayant suscité une régulation internationale et une demande de certaines ONG pour plus de contrôle et de transparence.



A ce titre, il faut citer la Convention de Genève de 1980 sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques considérées comme trop dangereuses, telles les mines antipersonnel, et la Convention d'Ottawa sur le même sujet.

Cette réglementation internationale, très largement adoptée, couvre bien tous les domaines, même si des Etats, pour des raisons diverses, ne s'y sont pas astreints, ce qui doit rester un sujet de préoccupation.

De plus, cette réglementation internationale a servi de cadre à un gros effort de réglementation européenne et, en parallèle, nationale, avec pour objectif particulier la lutte anticorruption.

### Une réglementation européenne

L'Europe regroupant un certain nombre de pays producteurs et exportateurs d'armement, il était logique qu'elle s'attachât en priorité à « balayer devant sa porte » et à montrer l'exemple.

C'est ainsi qu'a été initié, en 1995, le processus qui aboutit à « l'Arrangement de Wassenaar » destiné à « favoriser la transparence et une responsabilité accrue en matière de transferts d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, afin de prévenir les accumulations déstabilisantes », et regroupant 33 Etats dont les anciens membres du Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (COCOM), les 15 membres de l'Union européenne et de nombreux autres pays sur les cinq continents.

Dans le cadre de l'OCDE, à laquelle se sont associés vingt autres pays tels l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili et la République slovaque, a été adoptée une convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales, convention qui s'applique tout particulièrement au commerce des armements, où les commis-

sions versées à des intermédiaires ont atteint des niveaux très élevés, sans que la destination finale en soit bien maîtrisée.

Cette convention a donné lieu à une transposition nationale, votée le 20 juin 2000 par l'Assemblée nationale, qui tend à rapprocher la législation française, dans ce domaine, de celle des Etats-Unis, établie par le *Foreign corrupt practice act* du 19 décembre 1977, rapprochement qui devrait avoir pour effet de rétablir une saine concurrence sur les marchés nationaux.

La section 1 de la loi du 20 juin 2000 traite des sanctions encourues en cas de corruption passive de fonctionnaires de la Communauté européenne ou de fonctionnaires d'un autre Etat membre de l'Union européenne, sanctions qui peuvent s'élever à 10 ans d'emprisonnement et 1 million de francs d'amende.

La section 2 traite des sanctions encourues qui sont du même niveau en cas de corruption active de fonctionnaires communautaires ou fonctionnaires nationaux d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, ou membre d'une institution européenne ; elle traite également des sanctions encourues dans les cas de corruption active des personnes relevant d'Etats étrangers autres que les Etats membres de l'Union européenne, et d'organisations internationales publiques autres que les institutions des Communautés européennes.

La section B définit les sanctions susceptibles de toucher les personnes morales, et qui s'avèrent également très lourdes.

Il est à noter que les principes de non-rétroactivité des dispositions pénales et de l'opportunité des poursuites réservées à l'action publique qui ont été retenues, sont de nature à éviter une judiciarisation excessive du commerce des armements.

De plus, les Européens ont complété leur dispositif concernant les exportations d'armement par un code de conduite, manifestation d'une éthique nouvelle, adop-



tée le 8 janvier 1998 par les quinze ministres des Affaires étrangères sous forme de Déclaration du Conseil dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ce code définit huit critères pour les exportations d'armement dont les principaux sont :

- le respect des engagements internationaux, en particulier des embargos ;
- le respect des droits de l'homme dans le pays destinataire ;
- l'exclusion de tout soutien à un conflit interne ;
- la sécurité nationale des Etats membres de la Communauté européenne et des pays amis ou alliés ;
- l'attitude du pays acheteur en matière de droit international, et en particulier vis-à-vis du terrorisme ;
- le risque de détournement du matériel ;
- la compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique du pays acheteur « compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les Etats répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense, en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements ».

Le code de conduite, assorti de consultations, est porteur de transparence et de convergence des pays de la Communauté européenne en matière d'exportation d'armement.

Enfin et alors que les instances nationales ou européennes apparaissaient de plus en plus inadaptées à l'évolution européenne du secteur industriel de l'armement, six pays membres de l'Union européenne, dont la France, ont initié une démarche commune appelée LOI (*Letter of Intent*) dont l'objectif principal est de faciliter le développement industriel du secteur défense, mais qui comporte un volet « contrôle » dont le secrétariat est confié à la France, et qui pourrait aboutir à une structure européenne unifiée de contrôle des exportations d'armement.

## Une régulation nationale

Outre la loi du 20 juin 2000 sur la lutte contre la corruption, évoquée *supra*, la France contrôle avec beaucoup de précision les exportations d'armement, dans le cadre du décret loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre (armes et munitions), au moyen de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

Le principe général en matière de vente d'armes étant celui de la prohibition, toute exportation de matériel de guerre et assimilé est soumise à l'autorisation de la CIEEMG qui relève du Premier ministre. En plus des principes contenus dans le code de conduite européen et du respect des engagements internationaux déjà cités, la CIEEMG s'attache à l'interprétation politique de chaque opération telle qu'elle sera perçue par le pays acheteur et ses voisins ainsi que de nos partenaires, aux risques de pillage et de copiage des technologies françaises, et enfin au soutien de l'activité économique de la France, et plus particulièrement aux secteurs militaires de pointe dans le but de préserver notre indépendance nationale en matière de défense.

Le travail de cette commission est jugé « particulièrement fin, précis et sûr » par le rapport d'information de la Commission de défense et des forces armées sur le contrôle des exportations d'armement. Il semble bien que ce soit une réalité comparativement aux systèmes de contrôle d'autres pays exportateurs.

De plus, le gouvernement français, comme d'ailleurs la plupart des gouvernements européens, s'est astreint depuis 1998 à présenter, à son Parlement, un rapport annuel sur les exportations d'armement, répondant ainsi au besoin exprimé par certains, dont plusieurs ONG, pour plus de transparence sur les pays destinataires, le type de matériel, les montants financiers et l'application, par la France, des règles communautaires ou



mondiales dont la Déclaration au registre de l'ONU.

On constate donc bien que la communauté internationale, à tous les niveaux, s'est mobilisée depuis l'après-guerre pour répondre à cette demande forte de moralisation du commerce de l'armement, et de limitation de la prolifération des plus dangereux ou des plus insidieux. L'accent a ainsi été mis sur des interdictions, des contrôles plus précis, une concertation élargie et une information plus ouverte des instances parlementaires et des citoyens. Pour ce qui concerne la France et l'Europe en particulier, l'avènement d'une conscience européenne, la recherche d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sont des faits nouveaux qui ont accéléré le phénomène et qui, il faut l'espérer, feront école.

Mais, des progrès peuvent encore être faits.

## DES VOIES À APPROFONDIR

Les propositions sont nombreuses, émanant en particulier de la mission d'information de la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, ou de l'Observatoire des transferts d'armement, émanation d'Amnesty international, ou d'un collectif de prix Nobel, ou de la campagne d'actions sur les transferts d'armement de six ONG : Agir ici, Acat, Justice et paix, LDH, Mouvement pour une alternative non violente, Pax christi. On n'en citera que quelques-unes, les plus significatives.

L'appel du collectif de prix Nobel pour un code de conduite international, relatif aux transferts d'armes, est un acte de foi en faveur des droits de l'homme, du respect du droit humanitaire international, de la démocratie, de la paix et de la transparence. On ne peut qu'y être favorable, tout en restant réaliste sur les délais d'aboutissement à l'échelon universel. Les avancées

européennes pourraient en être considérées comme un premier résultat.

Les ONG, quant à elles, militent actuellement en faveur d'un meilleur contrôle des exportations des matériels de sécurité et de police qui n'entrent pas dans le cadre du décret de loi du 18 avril 1939 sur le régime à appliquer aux matériels de guerre, et elles méritent d'être entendues. De plus, dans un souci de transparence, elles réclament l'instauration d'un contrôle parlementaire avec la création d'un Office parlementaire, structure commune aux deux assemblées, dotée de moyens de fonctionnement et d'action. Sur ce point, il appartient à l'Assemblée nationale de se prononcer, mais la mission d'information de la Commission de la défense nationale et des forces armées n'y est pas favorable, et préférerait une Commission consultative sur les exportations d'armement regroupant des représentants du Secrétariat général de la défense nationale, des associations intéressées, de l'industrie, des organisations de salariés et des personnalités qualifiées. De plus, elle réclame un débat annuel au Parlement sur les exportations, une modernisation des textes de loi français, et une institutionnalisation du code de conduite européen qui n'est aujourd'hui qu'une déclaration, et son extension aux autres pays non signataires.

Il appartiendra aux assemblées de se prononcer sur ces propositions.

Elles semblent en effet de nature à répondre aux aspirations des citoyens, mais elles trouveront certaines limites liées aux impératifs de discrétion, voire de secret, qui doivent entourer certaines opérations pour des raisons de politique étrangère, de secret commercial ou tout simplement de secret militaire qui devront en tout état de cause être préservés.

Tout ce qui touche à la vie de l'homme et qui pourrait y porter atteinte a préoccupé, sous une forme ou sous une autre, à



des degrés évolutifs, la conscience collective de la civilisation occidentale. Il est donc naturel qu'une éthique se soit dégagée au fil des siècles à propos de la guerre, de l'armement pour la faire et de son transfert, voire de son commerce.

Traumatisée en particulier par les hécatombes des deux conflits mondiaux du XX<sup>ème</sup> siècle, la conscience universelle, et tout particulièrement celle des pays occidentaux, a milité en faveur d'une régulation efficace des transferts d'armement, avec des résultats certains, encore à consolider dans certains domaines.

Quant à la moralisation des transferts d'armement, on a vu se mettre en place de nouvelles règles américaines, européennes et nationales, visant à lutter contre la corruption de représentants des Etats. Mais les procédures judiciaires en cours, tout au moins en France, à l'encontre de

personnes physiques ou morales impliquées dans des affaires de ventes d'armes, laissent à penser tout de même, sans préjuger des conclusions de ces affaires, que du travail reste à faire pour rendre compatibles entre elles la loi et la pratique commerciale internationale, dont en matière d'armement la dimension politique est primordiale. Et c'est entre autre là, aux limites entre la morale et la pratique, entre l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité, chères au sociologue allemand Max Weber, entre la responsabilité politique et la culpabilité individuelle que se révéleront les acteurs honorables, qu'ils soient politiques, administratifs, industriels ou commerciaux, susceptibles de répondre aux aspirations de la société civile et de pérenniser l'activité hautement stratégique du secteur de l'armement.

### BIBLIOGRAPHIE

- Agir ici, Acat, Justice et Paix, LDH, Mouvement pour une alternative non violente et Pax Christi, *Campagnes d'action : Transferts d'armement*.
- Amnesty international, *La lettre de l'Observatoire des transferts d'armement*.
- CLAUZEWITZ K. (von), *De la guerre*.
- Commission de la défense nationale et des forces armées n° 2334-2000, *Le contrôle des exportations d'armement*.
- Conseil économique de la défense, *Les nouveaux défis économiques de la défense*, 2000.
- DUMÉZIL G., *Heurts et malheurs du guerrier*.
- HEBERT J.-P., *Les exportations d'armement. A quel prix ?*, Les études de la Documentation française, 1998.
- Ministère de la Défense, Rapports au Parlement sur les exportations d'armement de la France, Résultats 1998-1999.
- Revue L'ARMEMENT, Ethique et armement*, août-septembre 1995.
- WEBER M., *Le savant et le politique*.