

VERS DE NOUVEAUX REGIMES DE CONTROLE DES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS : LE CAS DU ROYAUME-UNI

Par **Gilles LE BLANC** / Centre d'économie industrielle Ecole Nationale
Supérieure des Mines de Paris

Sylvie MATELLY / chercheur en économie internationale à l'Institut de relations
internationales et stratégiques (IRIS)

Au cours des quinze dernières années, deux événements majeurs ont profondément modifié le contexte des activités militaires et par voie de conséquence, les enjeux de ces activités tant pour les Etats que pour les entreprises ou les opinions publiques. Ainsi, la fin de la guerre froide a entraîné la contraction de budgets militaires dans de nombreux pays alors que l'adaptation des armements aux nouvelles menaces s'avérait indispensable. Dans le même temps, la globalisation économique allait influencer les restructurations des industries militaires vers des concentrations de plus en plus importantes et même internationales, conduisant à une « privatisation » des activités et par voie de conséquence à une adaptation des structures de *corporate governance* et des modes de contrôle des ces entreprises. De fait, la nature même des relations entre un Etat-client qui contrôlait jusque-là largement l'activité de ces entreprises souvent nationales s'en trouvent bouleversé. Les activités, les contraintes et par-là même les choix des entreprises se sont élargis et diversifiés (production civile, exportation). En parallèle à ces changements, on pouvait observer également une montée en puissance des revendications des opinions publiques par la voie des ONG réclamant plus d'éthique et une plus grande transparence des Etats sur leurs choix en matière de défense.

Face à toutes ces nouvelles contraintes, les Etats ont du adapter et réformer leur outil de défense, restructurant (professionnalisant) leurs armées, redéfinissant leurs choix sécuritaires et leurs besoins, modifiant leurs procédures d'acquisition, le contrôle de leurs exportations et améliorant la transparence de ces activités. L'évolution du contrôle des exportations est particulièrement significative de ces évolutions et la plus grande transparence prétendait répondre aux revendications des ONG dans ce sens. On constate pourtant que les premières réformes du contrôle des exportations répondent aussi à des préoccupations plus stratégiques et sécuritaires. En centrant notre analyse sur la réforme du contrôle des exportations militaires, nous verrons à partir de l'exemple du Royaume-Uni comment les Etats s'engagent aujourd'hui dans la course à la technologie et à la compétitivité entre les industries militaires, soutenant par des politiques adaptées leur base industrielle et technologique de défense et plus largement, les avantages relatifs de leur économie.

I - Objectifs et genèse des systèmes nationaux de contrôle des exportations

Depuis la fin de la guerre froide, le contrôle des exportations d'armements s'est profondément modifié, répondant à de nouveaux critères éthiques et de transparence pour satisfaire les opinions publiques mais aussi s'adaptant à la globalisation des productions militaires et au nouveau contexte stratégique et sécuritaire. De fait, les échanges sont de plus en plus nombreux, internationaux et le contrôle export ne consiste plus uniquement à empêcher que « deux factions rivales » dans un pays en voie de développement ne se fournissent des ALPC qu'elles pourraient utiliser contre des populations civiles. Le contrôle des exportations est devenu beaucoup plus complexe alors même que la nécessité de ce contrôle augmentait face à la multiplication des trafics illicites, de la corruption et des activités des traders, des réexportations ou des transferts intangibles (de technologies en particulier). Face à cela, les gouvernements ont réagit différemment et alors que les Etats-Unis

tentaient de négocier des accords bilatéraux avec ses grands partenaires commerciaux, les Européens recherchaient une plus grande harmonisation de leurs systèmes.

Ainsi, aux Etats-Unis, c'est le département d'Etat qui est au centre du processus de contrôle des exportations militaires et qui en liaison avec le *Department of Defense (DoD)* par la voie du *Defense Technology Security Administration* et de l'*Office of Arms Transfer and Export Control Policy* définit la liste des matériels soumis à réglementation. Une licence est nécessaire pour exporter, elle est délivrée par le *Department of State* après avis obligatoire du DoD et notification auprès du Congrès qui a pouvoir de bloquer le transfert.

En Europe, les pays européens ont élaboré un code de conduite dans lequel chacun d'eux s'engageait à s'assurer le respect de huit critères avant d'autoriser une exportation et à informer ses partenaires des refus et des raisons motivant ces refus. Parallèlement, la lettre d'intention (LoI Farnborough) signée en 1998 et ratifiée en 2000 par six pays européens prévoit également une procédure spécifique pour contrôler mais aussi faciliter les transferts dans le cadre de coopérations entre entreprises européennes. Ces accords visent à homogénéiser les décisions d'exportations des pays européens et à faciliter les futures coopérations industrielles. En effet, les systèmes de contrôle sont en l'état actuel extrêmement variés en Europe :

- Au Royaume Uni, jusqu'au vote de l'*Export Control Act* en 2002, il n'existait pas d'agrément préalable à la demande d'exportation et ce n'était qu'au moment de l'exportation physique du matériel que l'exportation était accordée ou refusée. De plus, par le mécanisme de licences différentes suivant la nature de l'exportation, toutes les exportations ne faisaient pas l'objet d'un contrôle *a priori*, le régime de contrôle concernant à la fois les armements et les biens à double usage.
- En Allemagne, le contrôle est très strict et alors que les exportations vers les pays de l'Otan ne connaissent pas de restrictions de principe, celles vers les autres pays sont, *a priori*, interdites. Les demandes sont donc étudiées au cas par cas et seul le gouvernement fédéral peut délivrer l'autorisation d'exporter après décision favorable du Ministère de l'Economie.
- En Italie, la législation a été révisée en 1990, 1996 et 2002. Elle n'autorise qu'à titre exceptionnel les exportations et lorsqu'elles sont effectuées d'Etat à Etat pour le compte des administrations et la réexportation est totalement interdite. De plus, l'exportation et les transferts d'armes nucléaires, biologiques et chimiques sont totalement prohibés. C'est le ministère de la défense qui étudie au cas par cas les dossiers suivant les directives générales d'un comité interministériel, présidé par le Président du conseil. En 2002, la législation a été assouplie pour permettre la ratification du Traité de Farnborough (LoI).
- En Espagne, les exportations temporaires ou définitives de matériels classifiés matériels de guerre ainsi que celles de certaines armes (notamment les armes à feu) sont assujetties à l'obtention préalable d'une autorisation administrative d'exportation, au moment de l'exportation elle-même. Cependant, un « accord préalable d'exportation », couvrant la phase de négociation, peut être délivré à titre temporaire.
- En Suède enfin, la liste des armements est définie par le gouvernement. Le parlement peut alors être saisi des grands contrats après étude de la demande par un comité consultatif réunissant les ministères de la défense, des Affaires étrangères et des représentants de partis politiques.

Dans ce contexte, les réformes se multiplient et on observe fondamentalement depuis quelques années et dans l'ensemble des pays exportateurs d'équipements militaires, une évolution de la politique d'exportation militaire qui tendrait vers un contrôle accru des transferts de technologies tout en réduisant progressivement, sous la pression des opinions publiques, les exportations vers les pays les moins développés pour au moins trois raisons :

- Ces exportations ne sont plus tout aussi stratégiques que pendant la guerre froide pour s'assurer des zones d'influence ou contrer l'avancée soviétique ;
- Elles sont de plus en plus difficiles à justifier d'un point de vue éthique et soulèvent des contestations de plus en plus fréquentes ;
- Les enjeux économiques et commerciaux sont assez limités : la solvabilité des pays n'est pas garantie, ce sont souvent des contrats à faibles marges et faibles valeur ajoutée, que les pays essaient de négocier au prix fort en terme d'offsets et dont les retombées sont, en retour et par voie de conséquence, assez limitées en terme de gains financiers, d'emplois ou de retour technologique.

En outre, le recentrage actuel des marchés d'exportations militaires vers des zones développées comme l'Europe et les Etats-Unis ou un certain nombre de pays émergents modifie de fait la nature même de la compétition commerciale entre les pays. Ainsi, face à la volonté des pays acheteurs d'armements de rechercher le maximum de compensations et d'avantages en matière de transferts de technologie pour « profiter » d'une industrie de défense exportatrice pour implémenter le niveau technologique de leur production nationale (sorte de politique industrielle déguisée et profitant de l'article 296¹ et des traités internationaux de libre-échange qui excluent souvent le domaine de l'armement), face à l'accroissement des transferts de technologie entre les pays et à l'amplification de la compétition sur les marchés export, les pays exportateurs cherchent à mieux protéger leurs avancées technologiques. C'est vraisemblablement le cas de l'*Export Control Act* du Royaume-Uni.

II – La réforme britannique de l'*Export Control Act* 2001-2003

La législation britannique actuelle, encore en vigueur tant que les décrets d'applications de la loi votée en juillet 2002 ne seront pas définitivement adoptés, date de 1939 : *Import Export and Customs Powers Act 1939*. Elle avait été votée au Royaume-Uni deux jours avant la déclaration de guerre afin de donner au gouvernement tous les pouvoirs pour contrôler, pendant le conflit, les exportations et les importations d'équipements militaires. Paradoxalement, cette législation à vocation temporaire n'a pas été réexaminée après la fin de la seconde guerre mondiale. Elle laisse l'essentiel des prérogatives en matière d'exportations militaires au gouvernement, lui permettant même de ne pas répondre à certaines demandes du Parlement quant il juge qu'elles ne sont pas du domaine public.

Dans ce système, le contrôle des exportations est assuré de manière assez diffuse à la fois par le Ministère de la Défense (MoD) au travers de la DESO (*Defence Export Service Organisation*) et le *Department of Trade and Industry* (DTI) auxquels les industriels

¹ L'article 223 du traité de l'Union européenne (UE), qui devient l'article 296 avec le traité d'Amsterdam donne aux Etats la possibilité d'exclure le domaine de l'armement du champ communautaire.

d'adressent pour obtenir les licences nécessaires à l'exportation. Le *Foreign Office* et son Département de la Non- Prolifération et le Département pour le développement, en particulier son service des conflits et des affaires humanitaires ont également un droit de regard et participent depuis 1997 à la rédaction du rapport sur le contrôle des exportations présenté annuellement au parlement britannique². Ce système est en pleine réforme depuis 1998, remis en cause par un scandale d'exportations illégales vers l'Irak et un rapport publié par Sir Richard Scott en 1996.

2.1 Origines de la réforme du contrôle export

Le rapport de Sir Richard Scott, *Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions*, publié en février 1996, notait un manque de contrôle politique et de transparence des exportations stratégiques et recommandait une révision profonde de la législation existante remontant à 1939. Il faisait suite au scandale déclenché par la saisie par les douanes britanniques d'équipements militaires exportés vers l'Irak sans aucune licence. Un an plus tard, le programme du *Labour Party* annonçait un certain nombre d'engagements inspirés du rapport Scott telles que l'interdiction de vente d'armes aux pays pouvant les utiliser pour la répression intérieure ou se livrer à une agression internationale et l'amélioration de la transparence dans les décisions de licences d'exportation. Le projet de loi déposé en 2001 s'inscrit dans le fil des engagements du programme électoral du Labour victorieux en 1997.

De plus et comme dans la plupart des pays exportateurs d'armements, les ONG sont depuis plusieurs années très actives sur les questions militaires et en particulier sur les dossiers du contrôle des exportations d'armements, réclamant une transparence plus grande, remettant même en cause la légitimité du commerce des armes. Au Royaume-Uni, ces revendications sont nombreuses et bénéficient d'une certaine audience tant auprès de l'opinion publique que du Parlement britannique. Ainsi, les campagnes des ONG, souvent relayées par les médias, sont particulièrement vives, ces organisations publiant même un « contre-rapport » au rapport du gouvernement sur le contrôle des exportations³. Ce contre-rapport se présente comme un audit du contrôle des exportations au Royaume-Uni. Il se divise en deux parties : une première définissant les huit critères du code de conduite et ce qu'ils devraient intégrer, une seconde partie reprenant, pays par pays, les exportations militaires du Royaume-Uni et vérifiant leurs respects de ces critères.

Dans ce contexte, l'*Export Control Act* soumis au Parlement le 26 juin 2001 est présenté par le gouvernement anglais comme une double réponse aux critiques adressées par Sir Richard Scott et par les ONG britanniques ainsi qu'aux engagements européens du Royaume-Uni en matière de transparence (Code de Conduite) et de non-prolifération (*EU Joint Action on contrôlable technical assistance for weapons of mass destruction*). Ainsi, la nouvelle législation anglaise sur le contrôle des exportations, l'*Export Control Act*, est présentée par les autorités britanniques comme une « modernisation » d'une législation, qui datant de 1939, ne correspondait plus aux circonstances et aux contraintes actuelles pour au moins deux raisons :

² *Strategic Export Control, Annual Report*.

³ *Independent Audit of the 2001 UK Annual Report on Strategic Export Controls*, Saferworld & Amnesty International UK.

- Premièrement, elle datait d'une période « trouble », la veille de la seconde guerre mondiale et donnait l'essentiel des pouvoirs de contrôle au MoD, limitant la transparence et les possibilités de contrôle de la part du Parlement ;
- Deuxièmement, les progrès technologiques font qu'aujourd'hui, les transferts d'armements et/ou de données sensibles sont beaucoup plus divers. Fax, e-mails et téléphone peuvent être des moyens de transférer des technologies et ne sont pour le moment que très peu contrôlés. Tels sont les arguments avancés par l'administration pour justifier cette réforme. Ils sont convaincants, surtout que l'adaptation de la législation du contrôle des exportations militaires paraît être une suite logique de toutes les réformes engagées par le gouvernement travailliste depuis 1998 en matière de *procurement* ou face aux revendications des ONG britanniques en matière de transparence depuis plusieurs années. Cette réforme s'inscrit, qui plus est, dans la volonté du gouvernement britannique de redéfinir sa politique d'exportation après divers scandales médiatisés et préjudiciables à l'image même des activités militaires au Royaume Uni et du gouvernement travailliste, au moment où le principal contrat d'exportation britannique *El Yamamah* arrive à son terme et où le gouvernement anglais semble de plus en plus en porte-à-faux avec la stratégie de British Aerospace System (Bae).

2.2 La genèse d'une réforme et ses grands principes

Les consultations et le débat public ont été assez long et le détail du dispositif ne sera présenté qu'un an plus tard dans les décrets d'application de la loi définitivement adoptée le 26 juillet 2002. Cette nouvelle législation confirme par une loi un certain nombre d'adaptations apportées par le gouvernement depuis 1997 au contrôle des exportations, elle introduit également de nouveaux éléments :

- Elle introduit de nouveaux pouvoirs de contrôle pour le Parlement entre autres sur les échanges entre pays étrangers, sur le courtage et la vente soit au Royaume-Uni, soit à l'étranger par des citoyens britanniques, d'armes vers des destinations frappées d'embargo.
- Elle confirme l'obligation légale de publication de rapports annuels sur le contrôle des exportations et prévoit un suivi et une évaluation du dispositif en vue d'amendements législatifs complémentaires.
- Elle initie une possibilité de contrôle sur les transferts immatériels (*intangibles transferts*) de technologies, en particulier par des moyens de transmission électronique comme le fax ou l'e-mail, pouvant être utilisées pour des armes de destruction massive ou des programmes associés de missiles. Ce dernier élément crucial en terme d'implications pour les entreprises (enregistrement, coût) doit permettre selon l'intention affichée par le gouvernement de rendre le contrôle des exportations militaires cohérent avec le contrôle des technologies duales ;
- Elle prévoit des moyens additionnels de contrôle de l'assistance technique à l'étranger.

La mise en oeuvre du nouveau dispositif de contrôle s'appuie sur trois décrets distincts :

- *The Trade in Controlled Goods (Control) Order* et

- *The [Embargoed Destination] (Sanctions) Control Order* introduit les nouveaux contrôles de l'activité de courtage et vente d'équipements militaires et paramilitaires à l'étranger,
- *The Export of Goods, Transfers of Technology and Provision of Technical Assistance Order*, qui dispose un contrôle sur (i) le transfert électronique à l'étranger de technologie militaire et de logiciel dont l'exportation matérielle est déjà contrôlée, (ii) le transfert de technologie ou d'information par tout moyen (y compris discussion), dont le cédant sait ou a été informé par le gouvernement qu'il est ou pourrait être utilisé en rapport avec des armes de destruction massive ou un programme associé de missile, (iii) la fourniture ou l'aide à la fourniture d'assistance technique ou de services à l'extérieur de la Communauté européenne dont le vendeur sait ou a été informé par le gouvernement qu'il est ou pourrait être utilisé dans le cadre d'armes de destruction massive ou un programme associé de missiles. Ce décret se substitue et remplace les deux dispositifs en vigueur : le *Export of Goods (Control) Order* 1994 et le *Dual Use Item (Export Control) Regulation* 2000.

Order	Objectifs	Nouveaux contrôles
<i>Export of Goods, Transfer of Technology and Provision of Technical Assistance Order</i>	<ul style="list-style-type: none"> - actualiser le contrôle des exportations de technologies militaires - contribuer à la non-prolifération par un contrôle effectif des technologies et de l'assistance pouvant être utilisées dans des armes de destruction massive 	<ul style="list-style-type: none"> - sur les transferts électroniques de technologies militaires - sur le transfert (sous quelque forme que ce soit) d'informations relatives aux armes de destruction massive - sur la fourniture d'assistance technique
<i>Trade in Controlled Goods (Control) Order</i>	<ul style="list-style-type: none"> - prévenir la fourniture de missiles longue portée - contrôler la vente d'armes à l'étranger par des courtiers ou trafiquants de nationalité britannique 	<ul style="list-style-type: none"> - sur la fourniture ou la livraison de missiles longue portée et leurs composants, d'équipements de torture - sur le commerce d'équipement militaire, y compris hors du territoire national s'il implique des citoyens britanniques
<i>[Embargoed Destination] (Sanctions) Control Order</i>	contrôler la livraison d'équipement militaire vers des pays soumis à embargo	sur toute activité liée à la livraison de biens interdits par l'embargo

Les décrets d'application de l'*Export Control Act* fixent le montant des peines sanctionnant l'infraction aux nouvelles dispositions et qui peuvent atteindre dix ans de prison pour les cas les plus graves. L'*Export Control Act* entend aussi poser des limites claires à l'influence du pouvoir politique lors de l'obtention des licences. Ainsi, les principes guidant l'évaluation des demandes de licences d'exportation devront être publiés et le gouvernement aura l'obligation légale de fournir un Rapport annuel sur le contrôle des exportations stratégiques au Parlement⁴. Enfin, pour la première fois, la loi détaille également les procédures d'appel contre les décisions de licences d'exportation.

⁴ Jusque là, le rapport au parlement ne relevait pas d'une obligation légale, mais de la bonne volonté du gouvernement en place.

On distingue trois types différents de licences :

- SIEL *Standard Individual Export Licence* : pour l'exportation d'une catégorie particulière de biens vers une destination et dans des quantités définies dans la licence, validité standard de deux ans,
- OIEL *Open Individual Export Licence* : licence attribuée à une firme exportatrice valable de deux à trois ans pour l'expédition multiple de biens définis vers plusieurs destinations autorisées.
- OGEL *Open General Export Licence* : licence générale autorisant sous conditions certaines catégories d'exportation (pour simplifier les biens de type 1 vers les pays de la liste 2) et qui évite d'avoir à demander une licence individuelle. Mais une déclaration écrite de l'utilisation d'une OGEL est nécessaire auprès de *Export Control Organisation* au DTI. Les neuf licences concernant directement les équipements militaires et actives au 1er juin 2003 sur le site du DTI (<http://www.dti.gov.uk/export.control/pdfs/ogels/tmil.pdf>) couvrent les cas suivants : essais et démonstrations auprès de gouvernements étrangers, ventes à des gouvernements étrangers, participation à un salon ou une exposition à l'étranger, retour d'un salon ou d'une exposition au Royaume-Uni, envoi (ou ré-expédition) d'équipement pour (ou suite à) réparation & maintenance, fourniture de composants ou équipements de systèmes bénéficiant d'une licence d'exportation, exportation de certaines technologies, surplus militaires, équipements historiques. Dans tous les cas, l'exportateur est tenu d'archiver un ensemble d'information pour toute exportation réalisée sous couvert d'une licence OGEL.

Le DTI (*Department of Trade and Industry*) a publié, le 30 janvier 2003, un document de consultation sur les décrets d'application du *Export Control Act*. Ces décrets reflètent aussi le bilan des deux consultations publiques conduites précédemment sur ce sujet : la première en juillet 1998 à propos du *White Paper on Strategic Export Controls*, réponse du gouvernement au rapport Scott, la seconde au printemps 2001 sur le projet de loi *draft Export Control Bill*. Dans le document soumis à consultation figure une section originale (annexe A) discutant l'impact potentiel des nouvelles mesures prévues sur l'industrie et les autres acteurs impliqués. L'exercice intitulé RIA pour *Regulatory Impact Assessment* propose une estimation du coût d'implémentation de la législation pour les entreprises, dans les cas jugés les plus significatifs. Il répond aux préoccupations des industriels, relayés par le Parlement britannique, sur les risques de lourdeurs administratives et de coûts supplémentaires. L'analyse plus fine des débats autour de l'*Export Control Act* semble suggérer que les enjeux en soient beaucoup plus larges.

La législation adoptée en juillet ne constitue toutefois que la première phase de cette réforme. Une seconde phase doit conduire à rédiger et adopter les décrets d'application des grands principes énoncés dans la première phase. Donc, depuis la fin de l'été 2002, le DTI, chargé du dossier, a lancé la seconde phase par un ensemble de consultations des différents acteurs de l'exportation au Royaume-Uni. Cette période de consultation s'est achevée le 30 avril 2003 et les conclusions ont été progressivement publiées sur le site du DTI.

Le tollé qu'a déclenché la consultation lancée par le DTI sur la réforme du contrôle des exportations laisse perplexe quant aux réels enjeux de la réforme. Pourquoi lancer cette réforme aujourd'hui, alors qu'elle a déjà pris plus de deux ans de retard ? Peut-il s'agir d'une évolution des politiques de contrôles des exportations dans les grands pays exportateurs, déjà

sensible aux Etats-Unis, qui consiste non plus à contrôler l'armement qui est transféré mais les technologies (élément beaucoup plus stratégique en termes de compétitivité tant du produit que de la nation pour préserver sa supériorité à la fois militaire et économique) ? Quelles peuvent alors être les adaptations à envisager pour les entreprises puisque dans un monde plus global, ces entreprises transfèrent quotidiennement des informations et des données qui peuvent être sensibles par des moyens difficiles ou coûteux à contrôler ?

Au Royaume-Uni, les arguments et les explications avancés par chacune des parties (DESO, DTI, ONG ou industriels) dans le cadre du débat sur *l'Export Control Act* sont souvent contradictoires, voire décalés, les uns par rapport aux autres. Nous les présentons en première partie de ce paragraphe avant de proposer une analyse des déterminants possibles de cette nouvelle législation et de ses conséquences dans une deuxième partie.

2.3 Les enjeux de la réforme

La première partie de la réforme sur le contrôle des exportations au Royaume-Uni adoptée en juillet dernier se contentait d'en poser les grands principes et l'imprécision de cette première législation a permis toutes les interprétations possibles quant à l'application de la loi. Le concept de « transferts intangibles » par exemple peut recouvrir tous les échanges par les nouveaux moyens de communications que sont le fax, le téléphone ou l'e-mail et surveiller toutes les communications peut être très coûteux pour une entreprise, voire même contre-productif. A l'inverse, le contrôle par les pouvoirs publics apparaît dans ce cas difficile, voire même impossible, ne pouvant s'appliquer qu'aux grandes entreprises du secteur, les pénalisant directement sans pour autant parvenir à maîtriser les trafics et transferts réellement dangereux pour la sécurité nationale. Qui plus est, l'appréciation des enjeux de la réforme diffèrent suivant les acteurs concernés :

- les ONG notent la bonne direction prise par cet *Export Control Act* même si elles persistent à douter de l'amélioration réelle des contrôles et leur faisabilité. Elles ne proposent toutefois pas d'alternatives concrètes et réalistes, et leurs préoccupations sont en fait beaucoup plus larges que le seul contrôle des exportations militaires ou des transferts de technologies.
- Les industriels, par la voie du responsable du service des exportations de la *Defence Manufacture Association*, Brinley Salzman qui a mené les consultations pour l'industrie, s'inquiètent des « lourdeurs bureaucratiques » et de l'augmentation des coûts de contrôle⁵. La plupart des industriels de la défense redoutent également la faisabilité d'un tel contrôle et bien qu'ils aient fait des propositions concrètes au DTI (audits de projets globaux...), ils se confrontent systématiquement à un discours volontairement rassurant mais encore insuffisamment pragmatique de la part des autorités en charge du dossier.

Quant aux institutions gouvernementales, jusque-là principales actrices du contrôle des exportations au Royaume Uni, elles sont confrontées à la fois à la perte d'une partie de leur autonomie dans ce domaine (avec les pouvoirs de contrôle accordés au parlement et

⁵ Propos de Brindley Salzman lors de notre rencontre, le 12 avril 2003. On peut également trouver ses arguments dans l'article « UK export-control plans are 'unworkable' », Darren Lake, *Jane's Defence Weekly*, 9 avril 2003.

l'obligation de publication) mais aussi à une nouvelle répartition des tâches de contrôle entre elles :

- le DTI (Ministère de l'Industrie) souhaite un meilleur contrôle des technologies mais probablement aussi reprendre la main sur les questions de défense face au MoD pour pouvoir non seulement contrôler les budgets mais aussi les subventions voire les transferts de technologies ;
- La DESO (Ministère de la Défense) a une position assez délicate puisque cette organisation gère à la fois le soutien et la promotion des exportations. Elle est donc en lien direct avec les industriels et, dans le même temps, partie prenante du contrôle des exportations.

Le gouvernement travailliste de Tony Blair a été ces dernières années à l'initiative de nombreuses avancées en matière de contrôle des exportations : à l'origine du code de conduite européen, le Royaume Uni a également été le premier pays à présenter un rapport au parlement pour accroître la transparence en terme de contrôle des exportations. Dans ce cadre, Tony Blair et son cabinet ont toujours présenté l' *Export Control Act* comme une réforme en cohérence avec ces avancées. De fait, ils seront en dernier recours les arbitres sur cette question de l'application de cette législation et bien que le premier ministre ait montré ces derniers mois sa capacité à imposer ses convictions même face à une opinion publique réticente, sa priorité aujourd'hui en matière de défense est la lutte contre le terrorisme (voir le dernier chapitre de la SDR), l'*Export Control Act* s'inscrit dans ce cadre. Toutefois, cette réforme peut aussi s'inscrire dans une politique plus générale du gouvernement travailliste dont les enjeux réels ne sont plus uniquement nationaux et militaires.

III – L'impact des réformes sur la compétitivité des entreprises et les politiques industrielles et technologiques des Etats

Le recentrage des marchés d'exportations, plus vers des zones développées comme l'Europe et les Etats-Unis ou un certain nombre de pays émergents se positionne donc plus sur le contrôle des technologies. Plusieurs explications sont possibles et se complètent :

- Eviter que des terroristes ne s'approprient la technologie et ne l'utilisent contre le pays (risques asymétriques par exemple, Etats voyous...). C'est aujourd'hui l'argument central de cette politique et elle conduit à une définition très large des technologies « risquées » : on a, par exemple, interdit l'exportation aux EU de jeux vidéo de simulations en vol à l'été 2001. Cette justification a pris une pertinence nouvelle après le 11 septembre, on peut toutefois se demander si elle est réellement convaincante. En effet, on peut au vu des derniers développements se demander si l'exécutif américain et le pentagone ne sont pas aujourd'hui victime de leur propre discours, le congrès américain bloquant systématiquement le moindre transfert de technologie en invoquant cet argument et gênant très fortement les coopérations industrielles et étatiques (cas du JSF par exemple).
- Maîtriser les transferts de technologie dans un monde de plus en plus global et face à des firmes multinationales de plus en plus difficiles à contrôler dans un contexte de

libéralisation accrue et de développement des échanges (rappelons que les grands dossiers aujourd'hui sur la table des négociations à l'OMC sont, outre l'agriculture, les accords TRIPS et les accords sur les services, dossiers hautement stratégiques en terme de compétitivité pour les entreprises des pays du « Nord » et pour les Etats-Unis, il suffit de regarder la structure de leurs échanges).

- Contrôler et maîtriser, sinon réduire la corruption sur les contrats d'exportation d'armements.
- Et puis la concurrence passe sur ces marchés beaucoup plus par la maîtrise de la « dernière technologie » que sur d'autres marchés. Parallèlement, la maîtrise des technologies est un élément central des politiques industrielles et stratégiques des Etats.

Cet argument n'est évidemment pas officiellement énoncé, le libéralisme tel qu'il a été défini par les « grands » et au sein des organisations de régulation internationales prohibe quasiment ce type de politique (sauf pour des raisons de sécurité nationale, de et de défense, ne l'oublions pas). Toutefois, deux argumentaires peuvent justifier pour les politiques et les Etats, ce type de politique :

- l'argument d'un « protectionnisme défensif » (cf. Gemplus en France),
- un argument plus mercantile, donc moins justifiable publiquement, de « protectionnisme offensif ».

Dans les deux cas, les gouvernements adaptent leur politique à une sorte de guerre économique en tentant de préserver (choix défensif) ou créer (offensif) des avantages comparatifs pour assurer la compétitivité à long terme de l'économie nationale dans une vision totalement mercantiliste des relations internationales. L'enjeu de cette maîtrise de l'avance technologique est double : d'un point de vue purement militaire, il participe à une sorte de course aux armements qualitative dont on est sûr que si on a l'avantage, on a l'avantage non seulement sur un théâtre d'opération mais également en termes commerciaux à l'exportation ; d'un point de vue plus économique, il est couplé avec un travail de fonds sur la dualité et les possibilités d'adapter des technologies militaires et/ou civiles à des usages militaires et/ou civils. Il s'agit dans ce cas d'une véritable politique industrielle qui m'en porte pas réellement le nom et qui peut parfois utiliser le prétexte sécuritaire pour se justifier.

Qu'en est-il du Royaume Uni et quel est le poids de ces arguments dans le débat sur l'*Export Control Act* ?

La lecture des documents britanniques est relativement instructive de ce point de vue et pour parvenir à cerner leurs motivations. La pensée est généralement claire et déterminée, il suffit de pouvoir la replacer dans son contexte et de l'interpréter. Ainsi, la partie sur les exportations de la *Defence Industrial Policy*, The Ministry of Defence Policy Papers n°5, octobre 2002, évoque deux idées essentielles :

- Premièrement la possibilité pour le Royaume Uni de se protéger et de limiter les transferts quels qu'ils soient et envers des pays qui eux aussi se protègent. Les pays européens sont d'ailleurs nommément désignés. Les autorités britanniques éludent toutefois cette possibilité en admettant qu'exportant plus qu'ils n'importent, ils ont beaucoup plus à y perdre.

- Deuxièmement, l'incapacité d'un gouvernement à soutenir seul un effort de défense et des capacités au plus haut niveau. De ce point de vue, le niveau de technologie US est citée ainsi que les dépenses que les Etats-Unis y consacrent et il en est appelé à « *attract US technology [...] both for pulling technology into UK Defence products and for maintaining the Armed Forces level of performance* ».

Ces deux arguments sont présentés dans une optique à la fois sécuritaire et de compétitivité nationale, les deux apparaissant étroitement liés dans l'esprit du gouvernement britannique. Il apparaît alors que le Royaume-Uni, à la suite des Etats-Unis, est en train de prendre conscience de cela et d'adapter leur système. A la décharge des autorités britanniques, cette adaptation de leur législation était inévitable pour au moins deux raisons :

- Permettre la coopération transatlantique, en particulier sur le programme JSF.
- Répondre aux demandes répétées des Etats-Unis pour contrôler plus efficacement la corruption qui entoure les contrats d'exportations. Un rapport de la CIA sur les exportations britanniques dans le cadre du contrat *El Yamamah* et diffusé sur internet avait fait scandale au printemps dernier.

Concernant le premier argument, le Royaume-Uni a signé une déclaration de principe avec les Etats-Unis pour améliorer et accroître les opérations of *transatlantic defence business* et dans ce contexte, le gouvernement affirme faire tout son possible pour faciliter les échanges et les transferts plus seulement entre les gouvernements mais à un niveau industriel. L'adaptation de leur législation est alors un moyen de rendre leur contrôle compatible avec le *US International Traffic in Arms Regulations* et ainsi de permettre aux entreprises anglaises d'utiliser des technologies américaines sans avoir besoin de demander une licence américaine. On soulignera sur ce point le communiqué commun de Washington et Londres sur le thème du contrôle des exportations de défense le 17 janvier 2001 (soit cinq mois avant la présentation au Parlement britannique du projet de loi *Export Control Bill*), faisant état des « progrès obtenus dans les négociations sur la révision du contrôle britannique des exportations pour faire en sorte qu'il soit le plus proche possible des procédures américaines de contrôle ».

Une demande particulière porte sur le contrôle des équipements et technologies duales, qui ne sont pas concernées par les directives européennes. Les Etats-Unis souhaitent également bénéficier d'un droit de suivi et d'approbation de la ré-exportation des équipements d'origine américaine. En échange, certaines entreprises britanniques requérant des armes et technologies non classifiées pourront être exemptées de licences d'exportation US. Ces négociations remontent à la *Defense Trade Security Initiative* (DTSI) du Pentagone en mai 2000, visant à réformer un système de contrôle d'exportation des armements jugé inefficace. Un ensemble de mesures a pour objectif de faciliter et d'accélérer le processus de contrôle des exportations vers les alliés proches. La motivation avancée par l'administration Clinton est d'améliorer l'interopérabilité des forces alliées, de réduire les disparités entre les capacités militaires des Etats-Unis et de leurs principaux alliés, et enfin de permettre au Pentagone de concentrer ses moyens d'évaluation sur les transferts les plus « à risque ».

Une autre question est essentielle dans ce contexte et dans le cadre des futures coopérations industrielles européennes ou même transatlantique : ce texte est-il cohérent avec la LoI ? En effet, dans sa philosophie, la LoI interdit la guerre économique entre les 6 pays signataires puisqu'elle pose le principe de la sécurité d'approvisionnement et qu'elle essaie de faire fonctionner les STD le plus efficacement possible c'est-à-dire aussi en transférant la

technologie. Comment les autorités britanniques vont-elles gérer leurs obligations liées à la LoI et leurs coopérations avec les Etats-Unis ? Dans une logique de guerre économique, largement intégrée par les entreprises américaines, il est fort probable que les technologies les plus sensibles ne seront jamais transférées par les Etats-Unis au Royaume-Uni. Dans cette logique, la question de la cohérence entre ce texte et les principes de la LoI est moins problématique et comme c'est souvent le cas, les Britanniques régleront ce problème de manière pragmatique et au cas par cas. Par contre, il n'est pas exclu que les Etats-Unis usent du prétexte de la sécurité nationale pour exiger des concessions britanniques et gêner le processus LoI. Quelle sera alors l'attitude du gouvernement britannique ? A l'heure où les débats sur la défense européenne reprennent une nouvelle vigueur face aux événements internationaux (Afghanistan, Irak, terrorisme, Côte d'Ivoire...), la question des régimes d'exportations militaires mérite une attention renouvelée. Le cas du Royaume-Uni présenté dans cet article montre en effet comment les orientations générales et les instruments concrets des politiques d'exportation détermineront largement les orientations industrielles futures sur le continent et les relations avec son partenaire/concurrent américain.

Bibliographie

- Brittan S. (2001) *The Ethics and Economics of the arms trade*, RSA Lectures, London, 28 Mars.
- CAAT (2002) *Arms trade economics Subsidies factsheet*, Février.
- Chalmers M., Davies N., Hartley K., Wilkinson C. (2001) *The Economic Costs and Benefits of UK Defence Exports*, Center for Defence Economics, University of York, Novembre.
- Cooper N. (1999), *The cost of UK Defence Export*, Conference on the Globalisation of European Military Industries and Arms Trade, Middlesex University, Juin.
- Department for Trade and Industry (2003) *Consultation Document on Draft Orders to be made under the Export Control Act 2002*, London.
- Dunne P., Freeman S.P. (2002), *Bigger than the Sum of its Parts: Components and the Impacts of a Responsible Arms Control Policy on the UK Economy*, Report prepared for Oxfam.
- Dunne P., Freeman S.P. (2002), *The impact of a Responsible Arms Control Policy on the UK Economy*, Report prepared for Oxfam.
- Goodie I. (2002) *The employment consequences of a ban on arms exports*, CAAT, Septembre.
- Hartley K. (2000), *The Benefits and Costs of the UK Arms Trade*, Defence and Peace Economics, vol.11 pp.445-459.
- Hirst C. (2002) *The Arabian Connection: The UK Arms Trade to Saudi Arabia*, CAAT, London.
- Ingram P., Davis I. (2001) *The Subsidy Trap: British Government Financial Support for Arms Exports and the Defence Industry*, Oxford Research Group and Saferworld, Juillet.
- Mark D. (2000), *House Passes Tough Curbs on Military Exports*, *CQ Weekly*, 29 Juillet.
- Martin S. (2001), *The implications for the UK Exchequer of an ethical arms export policy*, *Applied Economics*, Vol. 33, n°2, p. 195-199.

Mephram D., Eavis P. (2002) *The Missing Link in Labour's Foreign Policy: The case for tighter controls over UK arms exports*, IPPR & Saferworld, London, Mai.

Miller (1996) *Export or die: Britain's defence trade with Iran and Iraq*, Cassell, London.

Millet-Devalle A-S (2001), *Codes de conduite et contrôle des exportations d'armement*, Arès n°47, volume XIX.

Schmitt B. (2001), *A common European export policy for defence and dual-use items ?*, Occasional Papers n°25, Institut d'études et de sécurité de l'UEO.

The Government's Expenditure Plans 2002-03 to 2003-04 (2002) Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence and the Chief Secretary to the Treasury By Command of Her Majesty, Juillet.

Safeworld, *The missing link ? Arms exports and Labour's foreign policy* (2002), Mai.

Oxford Research Group (2001) *The Subsidy Trap*, Juillet.

UK Defence Statistics 2002 (2002) The Stationery Office, Ministry of Defence.

Wrigley C. (2001), *The Arms Industry*, CAAT, Mars.