

# La transparence et la fiabilité des systèmes d'exportation d'armes : le cas des États-Unis

Matt SCHROEDER

Le système américain de contrôle des exportations d'armes est l'un des plus transparents et plus rigoureux au monde. Les efforts conjugués de milliers de personnes travaillant pour le Gouvernement, des moyens d'information ou des organisations de la société civile, permettent de multiples contrôles. Le système décourage les ventes d'armes excessives ou mal conçues et empêche le détournement des armes exportées ou leur utilisation à des fins malveillantes. Cet article passe en revue différentes obligations, ainsi que les processus de contrôle et de surveillance externe qui permettent une meilleure transparence et fiabilité du système américain d'exportation d'armes<sup>1</sup>.

## Contrôles de fiabilité

Pour s'assurer que les destinataires des exportations d'armes respectent les lois et réglementations des États-Unis, tout en garantissant que le système de contrôle des exportations d'armes trouve le juste équilibre entre les différents objectifs de la vente d'armes, les États-Unis utilisent un double système de contrôles : ceux qui garantissent la *fiabilité du destinataire* et ceux qui portent sur la *fiabilité du système*.

Dans le premier cas, ceux qui reçoivent du matériel militaire des États-Unis s'engagent auprès du Gouvernement américain par le biais des procédures d'autorisation de vente d'armes, des clauses restrictives des contrats et des mécanismes de contrôle de l'utilisation finale, qui permettent de contrôler le commerce du matériel militaire. Ce système permet au Gouvernement américain de contrôler qui reçoit ses exportations d'armes et la façon dont elles sont utilisées, de s'assurer que les conditions d'utilisation finale sont respectées et de sanctionner les destinataires (ou autres) qui violent ces conditions.

Le deuxième type de fiabilité implique des contrôles croisés sur le système même des exportations d'armes. Le Congrès, les médias et la société civile agissent de façon indépendante, parfois de manière concertée, pour décourager les ventes d'armes excessives ou mal conçues, ou pour souligner les faiblesses des contrôles des exportations et les corriger. Ces différentes mesures permettent de vérifier que les exportations d'armes des États-Unis sont utilisées dans un sens conforme aux intérêts du pays et de préserver un certain équilibre entre ces différents intérêts.

---

<sup>1</sup> Matt Schroeder dirige le Arms Sales Monitoring Project de la Federation of American Scientists, à Washington DC.

## CONTRÔLER LA FIABILITÉ DU DESTINATAIRE

Le système américain de contrôle des exportations d'armes comprend plusieurs niveaux de procédures et de garanties. Le premier est celui de l'autorisation de vente d'armes. Il permet d'éliminer les ventes à des personnes susceptibles de les utiliser à des fins contraires aux intérêts des États-Unis. Toutes les ventes d'armes potentielles sont examinées selon plusieurs critères comme l'attitude du destinataire en matière de droits de l'homme, de prolifération et de terrorisme, jusqu'aux conséquences de ces ventes pour l'industrie de l'armement aux États-Unis<sup>2</sup>. Si toutes les demandes d'exportations d'armes sont passées au crible, celles concernant des quantités particulièrement importantes ou des technologies militaires sensibles font l'objet de contrôles extrêmement rigoureux qui mobilisent nombre de hauts fonctionnaires avec leurs connaissances, leurs perspectives et leurs inquiétudes. Le cas des transferts gouvernementaux, qui nécessitent un avis du Congrès, est un très bon exemple<sup>3</sup>. Au Département d'État, ces demandes sont visées par :

- le Bureau du Conseiller juridique pour les questions politico-militaires ;
- le personnel du Sous-Secrétaire d'État aux affaires politiques ;
- le personnel du Sous-Secrétaire d'État à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale ;
- le Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail ;
- le bureau régional concerné ;
- et le Bureau des affaires législatives<sup>4</sup>.

Au Département de la défense, les demandes sont examinées par :

- la Defense Technology Security Administration ;
- le Bureau du Secrétaire à la défense ;
- les chefs d'état-major interarmées ;
- le Combatant Commander ;
- et plusieurs fonctionnaires de la Defense Security Cooperation Agency, et notamment des agents des finances, des spécialistes des armes ou des procédures, ainsi que des fonctionnaires du bureau du directeur<sup>5</sup>.

Le personnel des ambassades et du Congrès, le National Disclosure Policy Office et le Conseil national de sécurité sont également impliqués<sup>6</sup>.

Seul un petit pourcentage des demandes fait l'objet de contrôles aussi poussés ; nombre des demandes sont toutefois examinées au moins par plusieurs administrations. Le Département d'État doit autoriser toutes les demandes de transferts gouvernementaux et environ 30% des demandes de licences commerciales sont soumises à d'autres administrations<sup>7</sup>.

Les demandes qui passent la procédure d'examen ne sont approuvées que lorsque le destinataire accepte les conditions et restrictions fixées pour l'utilisation, le stockage, le transport et l'élimination du matériel militaire. Les gouvernements qui ne respectent pas ces restrictions s'exposent à des sanctions pouvant aller de démarches du Département d'État dénonçant les violations à des embargos complets sur les armes<sup>8</sup>. Ce fut le cas récemment avec l'embargo de 2002 sur les ventes d'armes au Zimbabwe. L'administration Bush a imposé cet embargo car le gouvernement zimbabwéen avait

porté atteinte au processus démocratique en organisant une élection présidentielle entachée d'irrégularités, une campagne de violence et d'intimidation contre l'opposition politique et un mépris flagrant du droit et de graves violations des droits de l'homme<sup>9</sup>.

Les restrictions concernant l'utilisation des armes exportées sont inutiles si le destinataire pense qu'il peut les violer en toute impunité. Le Gouvernement américain a donc créé deux programmes chargés de contrôler l'utilisation finale des exportations. Il s'agit des programmes « Blue Lantern » et « Golden Sentry », respectivement gérés par le Département d'État et le Département de la défense. Ils permettent aux fonctionnaires américains d'effectuer différents contrôles, avant et après la livraison, pour s'assurer que la marchandise a été livrée à un utilisateur final légitime, qu'elle n'a pas été détournée par un tiers et que le destinataire respecte les conditions d'utilisation finale fixées par les États-Unis.

*Les restrictions concernant l'utilisation des armes exportées sont inutiles si le destinataire pense qu'il peut les violer en toute impunité.*

Les fonctionnaires contrôlent aussi les documents de vente pour repérer d'éventuels signes d'irrégularité ou tout acte illicite. Ils recherchent les noms du destinataire et d'autres parties impliquées dans la vente pour les comparer à une liste de personnes et d'organisations auxquelles il est interdit de vendre des armes américaines. Ils vérifient aussi que la demande est conforme aux besoins de défense du destinataire annoncé et qu'aucun document n'est faux. Ces contrôles ont permis de déjouer des dizaines de tentatives de détournement. Ainsi, en 2004, un agent chargé des licences a contrarié les projets d'un marchand d'armes d'Amérique centrale qui cherchait à importer des pistolets américains par le biais d'une société écran. Au moment où il soumettait sa demande, il faisait l'objet d'une enquête par son propre gouvernement pour avoir violé les lois d'exportation<sup>10</sup>.

Le contrôle de l'utilisation finale se poursuit après que les cargaisons d'armes quittent les ports américains. Les articles moins sensibles sont contrôlés par les fonctionnaires américains dans le cadre de leurs autres activités. Les contrôles plus rigoureux sont réservés aux situations politiques et aux systèmes d'armes particulièrement sensibles<sup>11</sup>, comme le missile surface-air Stinger. Les Stingers exportés doivent être recensés physiquement une fois par mois par le gouvernement destinataire et une fois par année par les fonctionnaires américains. Les États-Unis se réservent le droit de contrôler les procédures et mesures de protection physique prises par le pays destinataire pour vérifier qu'elles sont conformes aux nombreuses exigences fixées pour les missiles Stinger<sup>12</sup>.

Les programmes américains de contrôle de l'utilisation finale se sont développés régulièrement depuis 5 ans. En 2004, huit inspections sur place ont été réalisées dans le cadre du programme Golden Sentry, un chiffre multiplié par 4 par rapport à 2003. Cette année, le personnel du programme va passer de deux à cinq employés<sup>13</sup>. Quant aux contrôles réalisés dans le cadre du programme Blue Lantern, ils sont passés de 360 en 1999 à 530 en 2004<sup>14</sup>. Malgré cette progression, des rapports récents du Government Accountability Office (GAO) – le service d'audit, d'évaluation et d'enquête du Congrès – soulignent les points faibles des deux programmes. En 2004, il fut révélé que le Département d'État et le Département de la défense n'avaient réalisé qu'un petit nombre de vérifications après livraison pour les exportations de drones et de missiles de croisière alors qu'il s'agit de systèmes d'armes particulièrement dangereux pour la sécurité nationale des États-Unis<sup>15</sup>. Il convient de préciser que ces deux départements ont pris des mesures pour remédier à cette situation<sup>16</sup>.

## CONTRÔLER LA FIABILITÉ DU SYSTÈME

Comme nous l'avons dit plus haut, le Département d'État et le Département de la défense utilisent un système complexe et rigoureux de contrôle des exportations pour empêcher et sanctionner l'utilisation d'armes américaines à des fins illicites. Ces contrôles permettent de s'assurer de la fiabilité

du destinataire en garantissant que les armes américaines ne sont utilisées que par les destinataires voulus et uniquement à des fins autorisées. Les efforts combinés du Congrès, de la société civile et des médias permettent de s'assurer de la fiabilité du système, autrement dit de garantir que le système est lui-même responsable envers le peuple américain et ses divers intérêts.

### Le Congrès

Sur les trois groupes cités précédemment, le Congrès est le seul à jouer un rôle officiel de contrôle dans le processus d'exportation d'armes. Il accomplit sa mission par plusieurs moyens. Aux États-Unis, le Congrès a le pouvoir de bloquer certaines ventes d'armes. De par la Loi sur le contrôle des exportations d'armes, le pouvoir exécutif est tenu de notifier au Congrès toute vente d'armes majeure (autrement dit, tout contrat dépassant un certain seuil en dollars) au moins quinze jours à l'avance. Le Congrès peut ensuite bloquer la vente en adoptant une résolution conjointe d'annulation. Il est très difficile de faire adopter ce genre de résolution (cela n'a d'ailleurs jamais été réalisé). Le processus de notification a toutefois un effet considérable sur le processus de décision du pouvoir exécutif ; les ventes qui nécessitent l'avis du Congrès font l'objet de contrôles particulièrement rigoureux. Cela s'explique essentiellement par la nature des demandes. Elles représentent les plus grosses sommes d'argent et concernent souvent des systèmes d'armes sensibles et feraient l'objet d'un contrôle rigoureux de la part du Département d'État et du Département de la défense, même si le Congrès n'était pas impliqué. En tant que membre expérimenté du personnel du Congrès, David Fite, souligne que le contrôle exercé par le Congrès est une incitation supplémentaire :

Même s'il est peu probable que la procédure d'adoption d'une résolution conjointe aboutisse, elle peut focaliser une attention négative sur la vente et sur le destinataire. Cette attention de l'opinion américaine et des organisations non gouvernementales peut contraindre une administration à annuler ou modifier un contrat. Le pays destinataire peut aussi décider lui-même de l'annuler<sup>17</sup>.

Les responsabilités de contrôle du Congrès vont au-delà des ventes et s'étendent au système même de contrôle des exportations d'armes. Toute modification de la réglementation concernant les exportations d'armes doit passer par le Congrès et le pouvoir exécutif est tenu d'informer les commissions du Congrès concernées des changements de réglementation majeurs (par exemple, une modification de la liste américaine de munitions ou toute dispense de licence accordée à un autre pays).

Outre son rôle officiel de contrôle, le Congrès exerce une influence par le biais d'autres mécanismes. Par exemple, le législateur se sert des audiences du Congrès pour obtenir des informations, stimuler le débat sur des questions majeures et, parfois, faire échouer certaines propositions. Les études et rapports commandés par le Congrès jouent le même rôle. Le législateur dispose de deux organismes pour engager des études sur les transferts d'armes et les contrôles des exportations d'armes. Le premier est le Congressional Research Service (CRS) – le service de recherche du Congrès sur l'action publique<sup>18</sup>. Il produit régulièrement des rapports sur l'aide militaire, les ventes d'armes et les questions connexes. Parmi les rapports récents, citons *Combat Aircraft Sales to South Asia* et *Conventional Arms Transfers to Developing Nations*. Le deuxième organisme est le Government Accountability Office (GAO), mentionné plus haut. Par le biais des rapports du GAO, le Congrès a eu une influence considérable sur le système de contrôle des exportations d'armes. Ainsi, une étude

demandée récemment par Chris Shays, membre du Congrès, sur le contrôle de l'utilisation finale des technologies pour les drones et les missiles de croisière a conduit le Département d'État et le Département de la défense à renforcer le contrôle de ces technologies<sup>19</sup>.

Il n'est de meilleur exemple pour illustrer le pouvoir du Congrès sur l'exportation d'armes que la récente bataille autour des dispenses de licences. En 2003, l'administration Bush a conclu des négociations sur des accords permettant aux entreprises américaines d'exporter vers le Royaume-Uni et l'Australie du matériel militaire sans obtenir de licence du Département d'État. Le droit américain permet de tels accords, mais exige que les systèmes de contrôle des pays concernés soient au moins comparables au système américain sur plusieurs points majeurs. Les négociateurs britanniques et australiens ont accepté de réviser leurs systèmes de façon à satisfaire certaines conditions, mais pas toutes. L'administration demanda alors une dispense des dernières conditions.

*Il n'est de meilleur exemple pour illustrer le pouvoir du Congrès sur l'exportation d'armes que la récente bataille autour des dispenses de licences.*

Le Sénat fut réceptif à cette demande et déposa un projet de loi pour que le Royaume-Uni et l'Australie ne soient pas liés par certaines conditions. L'adoption de ce projet de loi impliquait la coopération de Henry Hyde, président de la Commission des relations internationales de la Chambre des représentants. Hyde fit obstacle à cet amendement et le projet de loi du Sénat n'alla pas plus loin.

Anticipant la résistance obstinée de Hyde, le Sénat et l'administration décidèrent de lier l'amendement à un projet sur lequel Hyde n'avait aucun contrôle direct (l'autorisation de programme du Département de la défense). Hyde réagit en s'associant avec le président de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants<sup>20</sup> et utilisa différents moyens – audiences, rapports et médias – dans un jeu politique dangereux. En mai 2004, la Commission des relations internationales de la Chambre des représentants fit un rapport accablant sur les accords de dispenses qui soulignait les menaces que pouvaient représenter les dispenses de licences pour le maintien de l'ordre et la sécurité des frontières<sup>21</sup>. Le rapport attira l'attention du *Financial Times*, qui consacra un article à cette question<sup>22</sup>. À peu près au même moment, Hyde planifia une audience pour juillet sur le contrôle des exportations d'armes et la guerre globale contre la terreur. L'administration jugeant trop risquée la mise sur la sellette d'importants fonctionnaires au cours d'une année électorale aurait décidé de conclure un accord avec Hyde peu avant l'audience de juillet. Hyde accepta d'annuler l'audience s'il obtenait de l'administration l'engagement que l'amendement concernant les dispenses de licences serait mis en suspens pour le reste de l'année<sup>23</sup>.

Comme le montre cet exemple, les moyens d'influence utilisés par le pouvoir législatif sont remarquablement efficaces. Cette forte capacité de contrôle permet de garantir que les intérêts du peuple américain – directement représentés par leurs représentants au Congrès – se reflètent dans les décisions concernant les grosses ventes d'armes et les modifications du système de contrôle des exportations d'armes. L'inconvénient est que certains représentants qui connaissent particulièrement bien le système peuvent, à eux seuls, faire échouer des initiatives politiques importantes. La vigilance s'impose pour garantir que d'autres membres du Congrès ne profitent pas de ce pouvoir pour saper des initiatives clairement positives en matière d'exportation d'armes.

### *La société civile et les médias*

La société civile favorise la fiabilité du système en travaillant avec des responsables politiques ouverts et des réseaux proches des populations pour promouvoir (ou paralyser) les initiatives concernant

le commerce de matériel militaire et pour accroître la transparence du système d'exportation des armes.

La société civile influence la politique du commerce de matériel militaire par différentes stratégies comme des campagnes publiques manifestes ou des consultations confidentielles avec les principaux responsables politiques. Les grandes organisations proches des gens utilisent la diffusion massive de messages et d'autres formes d'action directe pour influencer les vues et positions des principaux représentants au Congrès sur les grandes questions liées au commerce de matériel militaire. Depuis quelques années, les grandes campagnes sont assez rares car ces questions ne suscitent plus le même intérêt. L'activité suscitée par la campagne intitulée Control Arms Campaign – lancée par trois grandes organisations (Amnesty International, le Réseau d'action international sur les armes légères et Oxfam) – est peut-être le signe d'un nouvel intérêt pour ce type de campagne.

Il faut ajouter à cela les initiatives invisibles des ONG qui travaillent en contact direct avec les responsables politiques sur des points précis de la politique de commerce de matériel militaire. Ces groupes influent discrètement sur les projets de lois et avancent des idées pour de nouvelles lois. Il s'agit d'un travail lent et laborieux qui donne peu de résultats spectaculaires. Les effets cumulés de ces efforts sont toutefois importants. Au fil des ans, ces groupes ont alerté les membres du Congrès sur certaines initiatives, peu connues mais qui pouvaient être risquées, lutté contre les actions visant à éliminer certaines exigences fondamentales et posé les jalons pour des changements législatifs peu connus mais importants.

Le rôle le plus important joué par la société civile est peut-être de veiller à la transparence du système des exportations d'armes. La transparence est la clef de la fiabilité ; sans cette surveillance, les intérêts particuliers de membres influents du gouvernement et des administrations l'emporteraient sur les objectifs de la politique du commerce de matériel militaire. La société civile permet d'éviter de telles déformations en réunissant puis en diffusant des données sur le commerce des armes et en attirant l'attention sur les principales ventes d'armes et sur les débats concernant la politique du commerce de matériel militaire.

Les ONG épluchent les ressources en ligne ou imprimées pour trouver des données sur les ventes d'armes et le commerce de matériel militaire, qu'elles publient ensuite en ligne ou intègrent dans différents articles ou rapports. Les informations qui ne sont pas publiques sont obtenues lors d'entretiens avec de hauts fonctionnaires ou par des demandes faites en vertu de la loi sur la liberté d'accès à l'information. Ainsi, les demandes de la Federation of American Scientists permettent, chaque année, d'obtenir des centaines de pages de documents gouvernementaux sur le commerce des armes jamais révélées jusqu'alors. Le public peut avoir accès à ces documents sur le site web de l'organisation.

Rassembler et publier des données et des analyses ne peut suffire à orienter une politique. Les ONG doivent attirer l'attention des responsables et de l'opinion publique, les convaincre de l'importance de leurs données et analyses et de l'intérêt de leurs recommandations. Les ONG atteignent leurs objectifs par différents moyens, mais les médias sont de loin l'instrument le plus efficace dont elles disposent. Les articles d'opinion, les articles de fond et les tribunes libres sont lus par des dizaines de responsables politiques et par des dizaines de milliers d'électeurs. C'est particulièrement vrai à l'heure d'Internet. Un article publié dans le *Washington Post*, par exemple, peut être lu non seulement par ses 738 000 lecteurs<sup>24</sup>, mais aussi par tous les utilisateurs qui le consultent en ligne et ceux qui passent par d'autres services électroniques comme Lexis-Nexis. Lorsqu'un article est repris sur un site gratuit, il peut être lu par tous ceux qui ont accès à Internet et qui s'intéressent à cette question. Les entretiens accordés aux stations de radios, aux chaînes de télévision et aux journaux sont un autre moyen efficace pour informer l'opinion publique et influencer les débats sur la politique à suivre.

## Évaluation du système américain : les critères des droits de l'homme

Nous ne pouvons, dans le cadre de cet article, faire une analyse complète du système américain de contrôle des exportations. Nous terminerons donc par une étude d'un point précis : le respect des critères liés aux droits de l'homme.

Les États-Unis sont régulièrement critiqués car ils semblent ignorer les critères qu'ils ont définis en vendant des armes à des régimes qui violent les droits de l'homme, à des dictateurs et à des régions instables. Cette critique est en partie justifiée, mais ceux qui la formulent ont tendance à donner une image faussée des pratiques des États-Unis et à taire les difficultés auxquelles se heurtent ce pays pour faire respecter les critères des droits de l'homme.

Il est vrai que les États-Unis ont expédié des milliards de dollars de technologie militaire de pointe à des régimes oppressifs et corrompus, comme ceux du shah d'Iran ou de Suharto en Indonésie. Aujourd'hui encore, plusieurs gouvernements ayant une attitude discutable à l'égard des droits de l'homme et de la démocratie reçoivent des armes et une aide militaire des États-Unis. Selon Amnesty International, sur plus de 140 pays ayant importé du matériel militaire des États-Unis au cours de l'exercice 2003, 44 étaient critiqués par le Département d'État pour leur attitude à l'égard des droits de l'homme dans le rapport annuel intitulé *Country Reports on Human Rights Practices*<sup>25</sup>.

Mais trop insister sur ces exemples risque d'occulter les nombreux cas où les responsables politiques américains décident de bloquer des ventes d'armes à des régimes arbitraires et antidémocratiques. Aujourd'hui, les États-Unis interdisent les transferts d'armes vers 19 gouvernements<sup>26</sup> qui ne respectent pas certains critères (parce qu'ils violent les droits de l'homme, ont des pratiques antidémocratiques ou soutiennent le terrorisme). Les ventes d'armes à d'autres régimes arbitraires sont, selon les cas, refusées ou réduites. Ces décisions s'expliquent, du moins en partie, par le système américain rigoureux de contrôle des exportations d'armes.

Les détracteurs oublient souvent les dilemmes auxquels se heurtent les responsables politiques qui tentent de renforcer les critères des droits de l'homme. Les responsables politiques américains sont critiqués depuis des années pour leur incapacité à faire respecter l'esprit des dispositions relatives aux droits de l'homme contenues dans les lois sur l'exportation d'armes. Leurs détracteurs évoquent souvent la section 502B du Foreign Assistance Act, qui interdit les ventes d'armes et toute aide en matière de sécurité aux gouvernements régulièrement impliqués dans de graves violations des droits de l'homme, sauf dans des circonstances exceptionnelles<sup>27</sup>.

La section 502B fut promulguée en 1974 mais fut « ouvertement ignorée » par les gouvernements Nixon et Ford, selon l'ancien fonctionnaire du Département d'État, Stephen Cohen<sup>28</sup>. Même l'administration Carter, qui considérait les droits de l'homme comme l'âme de la politique étrangère des États-Unis<sup>29</sup>, bloquait rarement des ventes d'armes ou une aide militaire suite à des violations des droits de l'homme. L'administration interdit les ventes de nouveaux systèmes d'armes à huit pays, tous en Amérique latine. D'autres régimes, qui commettaient des violations flagrantes des droits de l'homme, comme ceux d'Indonésie, d'Iran, des Philippines et du Zaïre, continuèrent de recevoir une aide militaire. Et sur les huit pays d'Amérique latine, cinq continuèrent de recevoir des pièces détachées ainsi que du matériel d'appui<sup>30</sup>.

En théorie, l'application de la section 502B devrait pouvoir être améliorée. Il faudrait pour cela préciser les définitions clés, créer des mécanismes qui bloqueraient automatiquement les ventes d'armes lorsqu'un seuil de violation des droits de l'homme serait franchi et limiter la capacité du pouvoir exécutif de déroger aux restrictions concernant les exportations d'armes vers certains pays pour des « circonstances exceptionnelles ». De tels changements permettraient assurément de limiter les exportations d'armes vers des régimes qui violent les droits de l'homme, mais pourraient

compromettre certains objectifs de politique étrangère. Les exportations d'armes américaines soutiennent toute une série de programmes et d'activités très diverses, y compris des opérations de maintien de la paix ou de secours en cas de catastrophes. La brusque interruption des exportations d'armes pourrait compromettre ces programmes, surtout si la capacité du président à lever certaines restrictions était fortement réduite. Une solution serait que le législateur prévoie des exceptions pour le matériel utilisé dans des activités de sauvetage, comme les opérations de recherche et de secours. Mais tous les cas ne sont pas aussi évidents. Par exemple, certains articles essentiels pour les opérations de maintien de la paix (par exemple, des armes de petit calibre et des pièces d'avions de transport militaire) peuvent aussi servir pour des opérations militaires offensives ou pour réprimer une opposition.

Les barrières politiques qui compliquent le renforcement de dispositions comme celles de la section 502B sont aussi impressionnantes. La plupart des administrations comptent sur la coopération d'au moins quelques régimes arbitraires ou antidémocratiques pour atteindre leurs objectifs de politique étrangère et refuseront certainement tout changement qui pourrait conduire à des sanctions gênantes pour ces régimes. De plus, certains programmes d'aide étrangère propres à certains pays sont farouchement défendus par de puissants lobbyistes et des représentants sensibles à telle ou telle cause. Ces groupes n'hésiteront pas à utiliser leurs contacts et leurs ressources pour contrecarrer tout changement de politique susceptible de compromettre l'aide à ces pays.

Enfin, les restrictions décidées par les États-Unis sur les transferts d'armes vers des pays qui violent les droits de l'homme n'ont pas vraiment d'incidence sur la volonté d'autres exportateurs de vendre des armes à des gouvernements arbitraires. En raison de l'absence de critères universellement admis (et appliqués) pour les transferts d'armes et de la prolifération des moyens de production d'armes classiques, les pays visés par les embargos imposés par les États-Unis peuvent tout simplement acheter leurs armes auprès d'autres exportateurs moins scrupuleux. Les marchés d'exportations se réduisant, le commerce international des armes est devenu très concurrentiel. En raison du grand nombre d'exportateurs qui rivalisent, la motivation de ceux qui cherchent à vendre des armes aux pays ayant les moyens de les acheter est très forte.

Le dilemme du prisonnier entame l'effet des embargos unilatéraux sur les armes et affaiblit les arguments en faveur des restrictions. Il est difficile pour les responsables politiques de justifier le refus de contrats d'armes lucratifs et générateurs d'emplois sachant que les recettes de ces ventes iront à des entreprises concurrentes d'autres pays. Par son code de conduite sur les exportations d'armes, l'Union européenne a tenté de limiter ce type de concurrence, mais les résultats sont variables au sein même de l'Union et le code a peu d'effet sur les exportateurs d'armes qui ne sont pas en Europe. Ces mesures seront d'une efficacité marginale tant qu'elles ne seront pas universelles, plus vigoureuses et complétées par des initiatives bilatérales fortes.

Nous ne citons pas cet exemple pour dissuader ceux qui militent pour un meilleur respect des droits de l'homme ni pour justifier la complaisance des responsables politiques. D'ailleurs, ceux qui gèrent le système de contrôle des exportations d'armes – à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement – sont tenus de trouver de meilleures méthodes pour défendre le respect des normes fondamentales. Mais il est important que leurs détracteurs soient pleinement conscients de la difficulté de cette tâche et des pièges qu'elle représente. Malgré ces difficultés, les responsables politiques américains ont apporté, depuis quelques années, des améliorations importantes au système de contrôle des exportations d'armes. Ce système, qui est loin d'être parfait, est tout de même riche en enseignements sur la façon de préserver et améliorer la fiabilité des systèmes nationaux d'exportation d'armes.

## Notes

1. Aux États-Unis, les ventes commerciales et les transferts gouvernementaux sont gérés par des programmes différents : les premières par le Département d'État (ventes commerciales directes) et les autres par le Département de la défense

- (ventes militaires à l'étranger). Le Département de la défense exporte aussi les armes sous d'autres formes en parlant d'armes en excédent, de baux ou de reclassement. Pour une analyse détaillée du système d'exportations d'armes des États-Unis, voir M. Schroeder et R. Stohl, 2005, « US export controls », dans *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press.
2. Voir États-Unis, la Maison Blanche, Service de presse, 1995, « Fact Sheet: Conventional Arms Transfer Policy », 17 février, disponible à l'adresse <[www.fas.org/asmp/resources/govern/whfacts.html](http://www.fas.org/asmp/resources/govern/whfacts.html)>.
  3. Aux États-Unis, le Département d'État et celui de la défense sont tenus, de par la loi, de notifier au Congrès toute vente d'armes dépassant une certaine valeur en dollars. Le seuil est de 1 million de dollars pour les ventes d'armes à feu et de 200 millions pour les ventes concernant des constructions et conceptions militaires. Pour plus de précision, voir les sections 36 b) et 36 c) de la Loi sur le contrôle des exportations d'armes de 1976, à l'adresse <[fas.org/asmp/resources/govern/aeca01.pdf](http://fas.org/asmp/resources/govern/aeca01.pdf)>.
  4. Correspondance avec un fonctionnaire du Département d'État, 24 mai 2005.
  5. Ibid.
  6. Ibid.
  7. Département d'État des États-Unis, Directorate of Defense Trade Controls, « Defense Trade Controls—License Processing Times », à l'adresse <[www.pmdtc.org/processtime.htm](http://www.pmdtc.org/processtime.htm)>.
  8. Pour plus d'information, voir R.F. Grimmett, « U.S. Defense Articles and Services Supplied to Foreign Recipients: Restrictions on Their Use », Congressional Research Service, mis à jour le 14 mars 2005.
  9. « Suspension of Munitions Export Licenses to Zimbabwe », *Federal Register*, vol. 67, n° 74, 17 avril 2002, p. 18978.
  10. États-Unis, Bureau du Secrétaire d'État, 2005, *Congressional Budget Justification, Foreign Operations, Fiscal Year 2006*, 15 février, p. 584 à 585, à l'adresse <[www.fas.org/asmp/profiles/aid/aidindex.htm#BudgetRequests](http://www.fas.org/asmp/profiles/aid/aidindex.htm#BudgetRequests)>.
  11. Un stock d'armes à feu provenant des États-Unis et qui se trouve près d'une zone de conflit représente une situation politique sensible et peut entraîner des contrôles plus rigoureux de l'utilisation finale. Les missiles Stinger, les technologies de drones et les systèmes de vision nocturne sont des systèmes d'armes dits sensibles.
  12. États-Unis, Département de la défense, *Golden Sentry End-Use Monitoring (EUM) STINGER Missile and Gripstock Inventory Standardization Procedures*, Defense Security Cooperation Agency Policy Memorandum 05-10, à l'adresse <[www.fas.org/asmp/campaigns/MANPADS/DSCAmemorandum0510.pdf](http://www.fas.org/asmp/campaigns/MANPADS/DSCAmemorandum0510.pdf)>.
  13. États-Unis, Bureau du Secrétaire d'État, 2005, op. cit.
  14. États-Unis, Government Accountability Office, 2005, *Arms Export Control System in the Post-9/11 Environment*, Government Accountability Office, février, à l'adresse <[www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/GAO05234.pdf](http://www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/GAO05234.pdf)>.
  15. États-Unis, Government Accountability Office, 2004, *Improvements Needed to Better Control Technology Exports for Cruise Missiles and Unmanned Aerial Vehicles*, janvier, à l'adresse <[www.fas.org/asmp/resources/govern/gao\\_04\\_175.pdf](http://www.fas.org/asmp/resources/govern/gao_04_175.pdf)>.
  16. Voir note n° 19.
  17. D. Fite, 2003, « A View from Congress », dans T. Gabelnick et R. Stohl (sous la direction de), *Challenging Conventional Wisdom: Debunking the Myths and Exposing the Risks of Arms Export Reform*, Washington DC, Federation of American Scientists et Center for Defense Information, p. 155.
  18. Pour plus d'informations sur le Congressional Research Service, voir <[www.loc.gov/crsinfo/whatscrs.html](http://www.loc.gov/crsinfo/whatscrs.html)>.
  19. En mars 2004, lors d'une audition par le Congrès, le directeur de la Defense Security Cooperation Agency a estimé que l'amélioration du contrôle de l'utilisation finale des technologies pour les drones et les missiles de croisière était liée au rapport du GAO : « ... nous convenons avec le GAO de l'importance de contrôler les missiles de croisière, les drones et les technologies connexes, et j'ordonne que ces systèmes soient inscrits sur la liste du programme "Golden Sentry" concernant le matériel de défense devant faire l'objet d'un contrôle renforcé de l'utilisation finale ». De la même façon, le Département d'État attribue directement les multiplications récentes des contrôles de l'utilisation finale des composants des drones et des missiles de croisière au rapport du GAO de 2004. Voir le général de corps aérien Tome Walters, audition par la sous-commission sur la sécurité nationale, les nouvelles menaces et les relations internationales, Committee on Government Reform, Chambre des représentants des États-Unis, 9 mars 2004, à l'adresse <[fas.org/asmp/campaigns/control/WaltersTestimony9march04.pdf](http://fas.org/asmp/campaigns/control/WaltersTestimony9march04.pdf)> et Département d'État, « End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services: Commercial Exports FY04 », à l'adresse <[www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/StateEUMfy04.pdf](http://www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/StateEUMfy04.pdf)>.
  20. La Commission des forces armées est chargée de l'autorisation de programme annuel du Département de la défense.
  21. Chambre des représentants des États-Unis, Commission des relations internationales, 2004, *US Weapons Technology at Risk: the State Department's Proposal to Relax Arms Export Controls to Other Countries*, Washington DC, US Government Printing Office, à l'adresse <[www.fas.org/asmp/campaigns/control/U.S.%20Weapons%20Technology%20at%20Risk/U.S.\\_WEAPONS\\_Report.pdf](http://www.fas.org/asmp/campaigns/control/U.S.%20Weapons%20Technology%20at%20Risk/U.S._WEAPONS_Report.pdf)>.
  22. P. Spiegel, 2004, « Bush Rebuked Over US Arms Waivers », *Financial Times*, 4 juin.
  23. W. Matthews, 2004, « Waffling on Trade Waivers for the UK », *Defense News*, 2 août.
  24. À l'adresse <[www.washpostco.com/business-newspapers.htm](http://www.washpostco.com/business-newspapers.htm)>.

25. Amnesty International USA, 2005, *Hazardous Ventures: US Arms Transfers During the "War on Terror"*, fiche d'information. Pour le rapport de 2003 du Département d'État *Country Reports on Human Rights Practices*, voir <[www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/)>.
26. Ces pays sont : le Bélarus, la Birmanie, la Chine, Chypre, la Corée du Nord, la Côte d'Ivoire, Cuba, Haïti, l'Indonésie, l'Iran, le Libéria, la Libye, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan, la Syrie, le Viet Nam, le Yémen et le Zimbabwe.
27. United States Foreign Assistance Act de 1961, Section 502B, à l'adresse <[www.fas.org/asmp/resources/govern/FAA-502B.pdf](http://www.fas.org/asmp/resources/govern/FAA-502B.pdf)>.
28. S.B. Cohen, 1982, « Conditioning US Security Assistance on Human Rights Practices », *The American Journal of International Law*, vol. 76, n° 2 (avril), p. 249.
29. Ibid., p. 264.
30. Ibid.