



LA LÉGISLATION AMÉRICAINE SUR LES TRANSFERTS D'ARMES

QUELS CONTRÔLES
POUR LE PREMIER EXPORTATEUR MONDIAL?

Caroline Pailhe

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue de la Consolation 70
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org

Sommaire

Introduction	5
1. Le système législatif américain de contrôle des transferts de défense	6
1. Trois textes de loi et deux réglementations	6
1.1.L'Arms Exports Control Act de 1976 (AECA) et les International Traffic in Arms Regulations (ITAR)	6
1.2.Le Foreign Assistance Act de 1961 (FAA) (et amendements)	6
1.3.L'Export Administration Act (EAA) de 1979 et les Export Administration Regulations (EAR)	7
2. Le rôle du pouvoir législatif	7
2.1.La notification du Congrès et la « résolution conjointe de désaccord »	7
2.2.La procédure législative régulière	8
2.3.Le Foreign Operations Appropriations Act et le Defense Appropriations Act	8
3. Les critères restrictifs	8
3.1.Au niveau national	8
3.2.Au niveau international	11
4. L'indépendance du département de la Défense face au pouvoir législatif	12
5. Les dérogations présidentielles « dans l'intérêt de la sécurité nationale »	12
2. L'assistance sécuritaire des États-Unis vers les pays tiers : les différents canaux d'exportations et programmes d'aide militaire	13
1. Les cinq canaux d'exportations d'articles et de services militaires	13
1.1.Les Foreign Military Sales (FMS)	13
1.2.Les Direct Commercial Sales (DCS)	13
<i>Encadré 1 : Pourquoi les gouvernements préfèrent-ils les FMS plutôt que les DCS ?</i>	14
1.3.Les Leased Defense Articles	14
1.4.Les Excess Defense Articles (EDA)	14
1.5.L'Emergency Drawdown Authority	14
2. Les programmes « sécuritaires » du département d'État	15
2.1.Le programme Foreign Military Financing (FMF)	15
2.2.L'International Military Education and Training (IMET)	15
2.3.L'Economic Support Fund (ESF)	16
2.4.L'International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)	16
2.5.Les Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs (NADR)	16
2.6.Les Peacekeeping Operations (PKO)	16

3. Les programmes du département de la Défense	17
3.1. Le Regional Defense Combating Terrorism Fellowship Program (CTFP)	17
3.2. Les Drug Interdiction and Counter-Drug Activities	17
3.3. Le Building Partnership Capacity (Section 1206 Authority)	17
3.4. Les Joint Combined Exchange Training Activities (JCET)	17
3.5. Le Coalition Support Fund (CSF)	17
4. Les programmes du département de la Sécurité intérieure	18
5. L'assistance sécuritaire : « Exportations d'articles de défense » et « aide militaire »	18
<i>Tableau 1 : L'assistance sécuritaire des États-Unis vers les pays tiers : les principaux programmes</i>	19
3. L'influence du 11 septembre sur l'assistance sécuritaire des États-Unis	20
1. La levée des sanctions américaines	20
2. Cinq fois plus d'exportations pour les alliés de la lutte contre le terrorisme	20
3. L'indépendance croissante du département de la Défense	21
4. Le Pakistan : un cas d'école	22
Conclusion	24

Introduction

Le Lieutenant Jeffrey B. Kohler, directeur de la Defense Security Cooperation Agency¹, n'en faisait pas mystère au *New York Times* en 2006. Selon lui, les États-Unis « apprécient les ventes d'armes car elles leur permettent de nouer des liens avec les pays tiers, de les influencer et de construire des amitiés »². Et de fait, l'annuaire du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) classe régulièrement les États-Unis, première puissance mondiale, à la tête des principaux exportateurs mondiaux d'armements³. Selon le Congressional Research Service, Washington est même le premier fournisseur des pays en développement⁴.

En 2006 pourtant, George Bush affirmait dans son discours sur l'État de l'Union que « l'Amérique se tien(drait) aux côtés des alliés de la liberté (...), avec l'objectif ultime de mettre fin à la tyrannie dans le monde ».

Dans ce contexte pour le moins contradictoire, il est utile de se demander quelles sont les normes législatives qui permettent à la « première démocratie au monde » - et à sa puissante industrie de la défense - d'inonder le monde, et plus particulièrement les pays les plus pauvres et les plus exposés aux conflits, d'instruments de guerre *made in USA*. Quelles sont, aux États-Unis, les procédures d'octroi de licences ? Quels sont les contrôles et les critères qui y sont assortis ? Quel rôle joue le pouvoir législatif dans ce processus ? C'est à ces questions que le présent rapport tente de répondre.

Le chapitre 1 analyse les principaux textes de loi et réglementations de mise en œuvre qui, aux États-Unis, fixent les conditions, les règles et les procédures relatives à l'octroi de licences d'exportations d'articles et de services de défense. Dans ce corpus législatif, quels sont les instruments de contrôle dont dispose le législateur américain ? Quels sont les critères restrictifs qui conditionnent, limitent ou interdisent les exportations et l'octroi d'aide militaire aux pays tiers ? Enfin, de quelle marge de manœuvre dispose le pouvoir exécutif, et principalement le département de la Défense et le président des États-Unis, pour imposer leurs décisions au pouvoir législatif ?

Le chapitre 2 identifie les différents canaux légaux d'exportations ainsi que les programmes

d'aide militaire gérés par le département d'État, de la Défense et de la Sécurité intérieure, qui permettent le transfert d'assistance sécuritaire américaine⁵ vers les pays « amis » et « alliés » de Washington.

Enfin, le chapitre 3 examine l'influence des attentats du 11 septembre 2001 et de la « guerre globale contre le terrorisme » (*Global War on Terror* - GWOT) sur les priorités américaines en matière d'assistance sécuritaire. Dans les négociations relatives aux ventes d'armes mais aussi pour l'octroi de l'aide militaire, les efforts pour éradiquer les réseaux terroristes internationaux et la coopération dans les opérations en Irak et en Afghanistan auraient-ils pris le pas sur les critères traditionnels régissant les transferts d'armes ?

1. Agence qui est chargée, au sein du département de la Défense, des transferts d'articles et de services de défense, et de l'assistance financière et technique, à destination des pays tiers.

2. Zia Mian, « How Not to Win Friends and Influence People », *Foreign Policy In Focus*, 3 octobre 2007.

3. *Sipri Yearbook 2007*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 2007, p. 389-390.

4. Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations 1999-2006*, CRS Report for Congress, RL34187, 26 septembre 2007. p. 59 et 60.

5. Dans ce rapport, sauf mention contraire, l'« assistance sécuritaire » américaine sous-entend les ventes gouvernementales et commerciales d'articles et de services de défense ainsi que le financement de ces ventes, les dons de matériels déclassés, et les formations et l'entraînement. *A priori*, le terme « transfert » s'appliquera aux ventes et à l'aide militaires et le terme « exportation » aux ventes uniquement. En général, le contexte sera suffisamment clair pour déterminer le propos. Voir chapitre 2, point 5.

1. Le système législatif américain de contrôle des transferts de défense

Les transferts américains d'articles et de services de défense (exportations et aide militaires) sont principalement régis par **trois textes de loi et deux réglementations de mise en œuvre** qui fixent les conditions, les règles et les procédures relatives à leur octroi.

Le législateur américain s'est réservé le **droit de contrôler** la plupart de ces transferts qui sont proposés et effectués par le pouvoir exécutif. Il a également introduit de nombreux **critères restrictifs** qui conditionnent, limitent ou interdisent les exportations et l'octroi d'aide militaire aux pays tiers.

Le pouvoir exécutif a cependant la possibilité d'outrepasser les restrictions imposées par le législateur. Le **département de la Défense** bénéficie d'une relative indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif. Le **président** dispose, quant à lui, de prérogatives quasi illimitées en la matière.

1. Trois textes de loi et deux réglementations

1.1. L'Arms Exports Control Act de 1976 (AECA) et les International Traffic in Arms Regulations (ITAR)

L'Arms Exports Control Act de 1976 (AECA) (et amendements) est le principal texte de loi qui contrôle les importations et les exportations d'armements conventionnels des États-Unis⁶. Cette loi définit avant tout les conditions et règles générales (et leurs exceptions) qui autorisent le président à procéder à une vente ou à un leasing d'un article ou d'un service de défense, compétences qui sont déléguées au département d'État⁷.

L'AECA fixe, entre autres, les conditions d'éligibilité pour qu'une vente ou un leasing d'articles et de services de défense puisse se réaliser avec un « pays ami » ainsi que les objectifs pour lesquels ces transferts sont autorisés (voir point 3 sur les critères restrictifs).

Le texte contient également des dispositions plus administratives ainsi que les dispositions relatives à la procédure de contrôle de l'utilisation finale des transferts⁸.

Si les différentes conditions prévues par l'AECA sont respectées, le gouvernement peut procéder à la transaction mais doit en avertir le Congrès (voir point 2 sur le rôle du pouvoir législatif). Le texte prévoit en effet une procédure de notification qui permet au Congrès de contrôler les propositions de certains transferts avant l'octroi d'une licence. L'AECA prévoit également une série de rapports trimestriels et annuels des départements de la Défense et d'État destinés au Congrès, détaillant les transferts d'articles et de services de défense effectués.

C'est le Directorate of Defense Trade Controls (DDTC), situé au sein du Bureau of Political-Military Affairs du département d'État qui gère la mise en œuvre de l'AECA. Cette mise en œuvre se fait à travers les **International Traffic in Arms Regulations (ITAR)**, une série de réglementations qui encadre les différentes procédures administratives requises tout au long d'une transaction⁹.

L'ITAR administre la United States Munitions List (USML), qui répertorie les articles de défense (« munitions ») qui doivent faire l'objet d'une procédure d'octroi de licence auprès du département d'État. Cette liste est composée de 20 catégories d'articles « qui ont une applicabilité militaire substantielle et qui ont été conçus, développés, configurés, adaptés ou modifiés spécifiquement à des fins militaires ». Ces catégories vont de la « simple » arme à feu à l'avion de combat.

1.2. Le Foreign Assistance Act de 1961 (FAA) (et amendements)

Le **Foreign Assistance Act de 1961 (FAA)** (et amendements) fixe le cadre et les procédures réglementant la fourniture de l'aide extérieure

6. Arms Export Control Act of 1976, *U.S. Code*, vol. 22, section 2751-2799(aa-2), <http://pmdtc.state.gov/aeca.htm>

7. Richard F. Grimmett, *US Defense Articles and Services Supplied to Foreign Recipients : Restrictions on Their Use*, CRS Report for Congress, RL30982, actualisé au 14 mars 2005 et Matthew Schoeder et Rachel Stohl, « US Export Controls », dans Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2005 : Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2005.

8. La procédure de contrôle de l'utilisation finale ne sera pas abordée dans cette étude. Pour plus de détails à ce sujet, voir Matthew Schoeder et Rachel Stohl, *op. cit.*

9. Département d'État, « International Traffic in Arms Regulations (ITAR) », http://www.pmdtc.state.gov/official_itar_and_amendments.htm, au 1er avril 2007.

(économique et militaire) des États-Unis aux pays tiers¹⁰.

Ce texte régleme donc les différents programmes d'aide mis en œuvre par le gouvernement américain. Dans le domaine militaire, ces programmes visent essentiellement à financer, sous forme de dons ou de prêts, l'achat d'armement neuf fabriqué aux États-Unis. Ce type de financement est généralement réservé aux alliés militaires proches et de longue date des États-Unis qui partagent leurs priorités stratégiques (lutte contre le terrorisme, contre la production et le trafic de drogues, etc.). Les gouvernements étrangers peuvent également bénéficier de formations et d'entraînements, et recevoir, à titre gracieux ou à prix plancher, des stocks excédentaires de l'armée américaine ou des articles vendus en leasing.

Cette loi spécifie également une série de restrictions relatives à la fourniture de l'aide américaine (voir point 3 sur les critères restrictifs).

1.3. L'Export Administration Act (EAA) de 1979 et les Export Administration Regulations (EAR)

L'Export Administration Act (EAA) de 1979 (toujours en vigueur faute d'avoir été révisé¹¹) contrôle principalement les biens, technologies et informations dits « à double usage », qui ont des applications civiles et militaires, notamment dans les domaines nucléaire, chimique et biologique.

C'est le Bureau of Industry and Security au sein du département du Commerce qui gère l'application de cette loi à travers les **Export Administration Regulations (EAR)**, qui fonctionnent de manière similaire à l'ITAR.

Ces réglementations fixent le cadre régissant les exportations de biens à double usage et de technologies potentiellement sensibles. Les exportations sont restreintes par article, pays et entité bénéficiaire. L'EAR contient une liste, la Commerce Control List (CCL), reprenant tout les articles nécessitant une licence d'exportation auprès du département au Commerce.

2. Le rôle du pouvoir législatif

Le Congrès dispose de trois possibilités d'influer sur les transferts de matériel et de services de défense proposés par l'administration.

2.1. La notification du Congrès et la « résolution conjointe de désaccord »

En vertu de l'AECA, le Congrès doit contrôler les transferts d'armements et les processus d'octroi de licence. Avant qu'une licence d'exportation ne puisse être délivrée, les départements d'État et de la Défense doivent notifier officiellement le Congrès de l'intention de procéder à un transfert, lorsqu'il s'agit des articles suivants :

- « Équipement majeur de défense » (*Major Defense Equipment*) d'un montant de 14 millions USD ou plus (25 millions USD pour les membres de l'OTAN, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande)¹² ;
- Autres articles et services de défense d'un montant de 50 millions USD ou plus (100 millions USD pour les membres de l'OTAN etc.) ;
- Services de construction d'un montant de 200 millions USD ou plus (300 millions pour les membres de l'OTAN etc.) ;
- Armes à feu (catégorie 1 de l'USML) de plus d'1 million USD ;
- Assistance technique et licence de production relatives à la fabrication d'« équipement militaire significatif » (*Significant Military Equipment - SME*) à l'étranger, quelle qu'en soit la valeur¹³ ;
- Articles et services de défense vendus en leasing ou prêtés sur une période de plus d'un an ;
- Articles de défense déclarés excédentaires vendus à prix plancher ou donnés à titre gracieux, qui sont soit des SME, soit dont la valeur originale dépasse 7 millions USD.

10. Foreign Assistance Act of 1961, U.S. Code, vol. 22, sections 2151-2430(i).

11. L'EAA était censé expirer en 1989. Depuis, faute d'avoir été révisé, ce texte législatif a été soit réhabilité pour de courtes périodes, soit (comme c'est le cas actuellement) déclaré en vigueur par invocation de l'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA). Voir Ian F. Fergusson, *The Export Administration Act: Evolution, Provisions, and Debate*, CRS Report for Congress, RL31832, 28 septembre 2007.

12. Un « équipement majeur de défense » est un article dont le coût RDT&E (recherche, développement, tests et évaluations) dépasse 50 millions USD et dont le coût de production total dépasse les 200 millions USD.

13. Identifiés comme tels dans la US Munitions List, ces articles sont définis comme ayant une « utilité ou une capacité militaire substantielle ».

- Déblocages d'urgence (*Emergency Draw-downs*) d'articles et de services de défense destinés à l'assistance urgente dans la lutte contre les narcotiques, l'aide aux réfugiés et lors de catastrophes naturelles.

Cette notification doit avoir lieu 30 jours avant la délivrance d'une licence (15 jours pour les membres de l'OTAN, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande et dans le cas d'un déblocage d'urgence).

L'AECA donne donc au Congrès le pouvoir de bloquer certaines propositions de transfert d'armement seulement, une possibilité que les observateurs jugent de plus fort improbable vu les obstacles quasiment insurmontables de la procédure¹⁴.

Les deux chambres du Congrès (le Sénat et la Chambre) doivent en effet adopter une « résolution conjointe de désaccord », durant les 15 ou 30 jours de la notification et à une majorité des deux tiers, et ce afin de pouvoir renverser un veto présidentiel plus que probable. Pour faire office de loi, la résolution conjointe doit en effet être avalisée par le président, alors que la proposition de transfert provient de sa propre administration.

Le Congrès n'a d'ailleurs jamais réussi à bloquer une proposition de transfert en utilisant cette procédure¹⁵. Néanmoins, en exprimant durant les différentes consultations sa forte opposition vis-à-vis de certaines négociations, le Congrès affecte le calendrier et le contenu des transferts litigieux et peut dissuader le président de présenter par la suite des propositions sujettes à controverses.

2.2. La procédure législative régulière

Le Congrès peut également bloquer ou modifier un transfert d'articles ou de services de défense en utilisant la procédure législative régulière. Si une transaction particulière n'a pas encore fait l'objet d'une livraison, une proposition de loi rédigée par les deux chambres du Congrès peut en effet interdire ou modifier ce transfert, ou en interdire la livraison à tout moment, avant ou après la notification officielle du Congrès par le gouvernement.

Afin d'aboutir, cependant, le Congrès doit pouvoir ici aussi renverser le veto présidentiel, plus que probable. Si elles veulent faire valoir leur volonté sur celle du président, les deux chambres doivent donc voter leur proposition de loi à une majorité des deux tiers.

2.3. Le Foreign Operations Appropriations Act et le Defense Appropriations Act

Enfin, lors de l'examen budgétaire annuel, en déterminant pour l'année fiscale suivante les appropriations budgétaires du département d'État et du département de la Défense, le Congrès introduit chaque année des dispositions particulières dans le Foreign Operations Appropriations Act et le Defense Appropriations Act. Ces dispositions peuvent limiter, conditionner ou interdire des transferts d'articles et de services de défense et/ou leur financement, et l'octroi d'aide militaire, à destination de certains pays ou en vertu de certaines situations¹⁶. Ces dispositions particulières ne sont effectives que durant l'année fiscale concernée.

Les deux textes de loi fondamentaux relatifs aux transferts d'armements conventionnels, l'AECA et le FAA, sont donc constamment amendés. Ils sont publiés avec leurs amendements, chaque année, par les Comités des relations extérieures du Congrès¹⁷. Les réglementations d'application, l'ITAR et l'EAR, sont de ce fait régulièrement actualisées elles aussi.

3. Les critères restrictifs

Une série de critères formulés à la fois par la loi américaine et par les engagements internationaux pris par les États-Unis sont censés conditionner, d'une part, l'éligibilité d'un pays pour recevoir de l'assistance sécuritaire de la part des États-Unis et, de l'autre, les objectifs pour lesquels les armements ou l'aide américains peuvent être utilisés.

14. David Fite, « A View From Congress », dans Tamar Gabelnick et Rachel Stohl (eds), *Challenging Conventional Wisdom - Debunking The Myths and Exposing The Risks of Arms Export Reform*, Federation of American Scientists et Center for Defense Information, Washington DC, 2003.

15. Cette procédure a failli aboutir en 1986, lorsque le Congrès a refusé à l'Arabie saoudite la vente de 1 700 missiles Sidewinder, 100 missiles Harpoon, 200 lance-missiles Stinger et 600 recharges pour missiles Stinger. Pour plus de détails sur ce blocage, voir Richard F. Grimmett, *Arms Sales : Congressional Review Process*, CRS Report for Congress, RL31675, actualisé le 12 septembre 2007, p. 7.

16. Voir Federation of American Scientists, « Bills and Public Laws », <http://fas.org/asmf/resources/billlaws.html>

17. Pour la version la plus récente de l'AECA et du FAA, voir Sénat et Chambre des représentants, Committee on International Relations et Committee on Foreign Relations, *Legislation on Foreign Relations Through 2005*, janvier 2006, <http://foreignaffairs.house.gov/archives/109/24796.pdf>

3.1. Au niveau national

Les transferts d'armements et l'aide militaire américains doivent se conformer à certains critères restrictifs formulés par le législateur américain dans l'AECA, le FAA, les Foreign Operations Appropriations annuelles, et autres Appropriations et textes de loi votés annuellement par le Congrès. Il s'agit essentiellement de restrictions générales, ou relatives à certains pays et/ou région spécifiques, et de critères particuliers à tenir en compte lors de l'évaluation d'un transfert de défense.

Il est très difficile de dresser une liste définitive et exhaustive de ces critères restrictifs mis en place par la législation américaine vu, d'une part, l'abondance et l'éparpillement des sources législatives et, de l'autre, les ajouts, recoupements et diverses nuances apportées continuellement à l'ensemble du corpus par les différents amendements annuels¹⁸. Dans ce foisonnement législatif, plusieurs grandes lignes peuvent cependant être dégagées.

Conditions générales d'éligibilité prévues par l'AECA et le FAA :

- L'AECA rappelle tout d'abord, en liminaire de la section 1, que les États-Unis ont pour but ultime « un monde libéré du fléau de la guerre, du danger et du fardeau des armements », un monde où « l'usage de la force est subordonné à la règle de droit et où les ajustements internationaux aux changements se réalisent de manière pacifique ». Pour parvenir à cet objectif, les États-Unis doivent « encourager la maîtrise régionale des armements, les accords de désarmement et décourager les courses aux armements ».
- L'AECA et le FAA stipulent que les ventes d'armes doivent être conformes aux intérêts de la politique étrangère des États-Unis.
- La section 3(a) de l'AECA et la section 505(a) du FAA fixent trois conditions d'éligibilité pour qu'une vente ou un leasing puisse se faire :
 1. Le transfert doit renforcer la sécurité des États-Unis et promouvoir la paix internationale ;
 2. Le pays ou l'organisation internationale bénéficiaire doit s'engager à ne pas re-transférer l'article ou le service de défense, ni utiliser celui-ci pour un autre objectif que ceux pour lesquels il a été fourni ;
 3. Le destinataire doit pouvoir assurer la sécu-

rité de l'article aussi bien que le feraient les États-Unis.

- La section 4 de l'AECA, entre autres, détaille les six objectifs pour lesquels la vente ou le leasing d'articles et de services de défense sont autorisés vers les « pays amis ». Les transferts doivent :
 1. Répondre aux besoins de « sécurité intérieure » ;
 2. Répondre aux besoins de « légitime défense »¹⁹ ;
 3. Empêcher la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ;
 4. Permettre au bénéficiaire de participer à « des dispositifs ou des mesures régionales ou collectives, en accord avec la Charte des Nations unies » ;
 5. Permettre au bénéficiaire de participer à « des mesures collectives sollicitées par les Nations unies dans le but de maintenir ou restaurer la paix et la sécurité internationales » ;
 6. Permettre aux forces militaires étrangères « de pays amis moins développés de bâtir des travaux publics et de participer à d'autres activités utiles au développement économique et social de leur pays ».
- La section 505(b) de l'AECA stipule qu'un pays ne peut recevoir plus de 3 millions USD d'articles de défense durant une année, à moins que le président ne détermine que :
 1. Le pays se conforme aux objectifs et aux principes de la Charte des Nations unies ;
 2. Le pays utilise l'assistance américaine pour son auto-défense ;
 3. Le pays « prend des mesures raisonnables » pour développer ses propres capacités de défense ;
 4. La capacité du pays à se défendre lui-même est importante pour les États-Unis.

18. Pour une vue qui se veut plus exhaustive, voir Federation of American Scientists, « Bills and Public Laws », <http://fas.org/asmp/resources/billlaws.html> et « United States Arms Transfers Eligibility Criteria », <http://www.fas.org/asmp/campaigns/legislationindex.html>; Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy et Washington Office on Latin America, « Just the Facts: A Civilian's Guide to US Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean », <http://www.ciponline.org/facts>.

19. Ni les notions de « sécurité intérieure » ni de « légitime défense » ne sont définies.

- La section 503 du FAA stipule que le président doit également estimer que le pays dispose de « suffisamment de richesses pour pouvoir (...) maintenir et équiper ses propres forces armées à un niveau adéquat, sans charges excessives pour l'économie nationale ».

Conditions particulières prévues par l'AECA et le FAA :

Maîtrise des armements :

- La section 38 de l'AECA stipule que les « décisions sur l'octroi des licences d'exportation (...) doivent évaluer l'éventualité que l'exportation d'un article puisse contribuer à une course aux armements, favoriser le développement d'armes de destruction massive, soutenir le terrorisme international, augmenter le risque de déclencher ou d'aggraver un conflit, ou porter préjudice au développement d'accords bilatéraux ou multilatéraux de maîtrise des armements ou de non-prolifération, ou autres conventions ».

Non-prolifération nucléaire :

- La section 102 de l'AECA stipule que toute aide militaire est interdite à un État nucléaire impliqué dans le transfert d'engins explosifs nucléaires à un pays non nucléaire. Un pays non nucléaire qui aurait reçu ce type d'engins ou procédé à l'explosion de ce type d'engins est également déclaré inéligible. Il en va de même pour un pays qui tenterait ou aurait tenté d'exporter illégalement des États-Unis tout matériel, équipement ou technologie qui pourrait contribuer à la capacité d'un État à mettre au point un engin nucléaire.

Uranium appauvri :

- Les financements d'achat d'armements américains ne peuvent permettre la vente de roquettes anti-char contenant de l'uranium appauvri, sauf pour les pays membres de l'OTAN, les « alliés majeurs non membres de l'OTAN »²⁰ et Taïwan.

Lutte contre les narcotiques :

- Depuis 1986, les pays a priori éligibles selon la loi américaine peuvent être déclarés « inéligibles » s'il est estimé qu'ils ne coopèrent pas pleinement aux efforts de lutte contre les narcotiques déployés par les États-Unis.

Respect des droits de l'homme :

- La section 502B du FAA, formulée en 1974

et renforcée en 1976, vise à interdire l'assistance sécuritaire aux gouvernements engagés dans « des violations massives des droits de l'homme ». Après avoir d'abord demandé au département d'État un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le pays incriminé, le Congrès peut mettre un terme à l'assistance américaine en adoptant une résolution conjointe de désaccord.

Formations et entraînements des forces de police :

- La section 660 du FAA interdit l'utilisation de fonds américains pour entraîner, conseiller ou soutenir financièrement les forces de police étrangères, le personnel de prisons, les services de renseignement internes autres que des forces d'application de la loi. Il est à souligner que ces programmes peuvent fournir des équipements aux forces de police, l'interdiction ne s'applique qu'à l'entraînement.

Autres raisons invoquées par l'AECA et le FAA pour interdire l'assistance sécuritaire :

- Le pays bénéficiaire est communiste (section 620(f) et (h) du FAA).
- Le pays rompt ses relations diplomatiques avec les États-Unis (section 620(t) du FAA).
- Le pays soutient le terrorisme international, aide les gouvernements de pays qui soutiennent le terrorisme international ou fournit de l'équipement militaire à des gouvernements qui soutiennent le terrorisme international (Section 620A, 620G et 620H du FAA).
- Le pays limite la fourniture d'aide humanitaire par les États-Unis (Section 6 de l'AECA).

20. Il s'agit d'une désignation octroyée par les États-Unis à certains pays alliés qui entretiennent avec les forces armées américaines des relations stratégiques étroites mais qui ne sont pas membres de l'OTAN. Ce statut particulier n'implique pas de pacte de défense mutuelle avec les États-Unis mais confère une série d'avantages militaires et financiers difficiles à obtenir en dehors de l'OTAN. Il s'agit des pays suivants : Australie (depuis 1989), Égypte (1989), Israël (1989), Japon (1989), Corée du Sud (1989), Jordanie (1996), Nouvelle-Zélande (1997), Argentine (1998), Bahreïn (2002), Philippines (2003), Thaïlande (2003), Koweït (2004), Maroc (2004), Pakistan (2004).

*Autres éléments qui doivent être
« pris en compte » :*

- La proportion du budget de la défense d'un pays par rapport à son budget national (Section 620(s) du FAA).
- D'autres dispositions de la législation américaine évoquent : la présence ou non de corruption, les réformes économiques, la démocratie, le contrôle civil sur les forces armées, la coopération entre le personnel civil et militaire, l'amélioration du système juridique militaire, le développement socio-économique suffisant du pays destinataire et autres (dette publique, diamants des conflits, protection de l'environnement etc.).

*Interdictions introduites par le Foreign
Operations Appropriations Act de 2001 :*

- La section 508 interdit l'assistance sécuritaire à un pays où le chef de gouvernement élu a été renversé par un coup d'État.
- La section 527 interdit l'assistance sécuritaire à un pays si le président détermine que ce pays sert de sanctuaire à des terroristes ou soutient le terrorisme international.
- La section 564, d'abord introduite dans le Foreign Operations Appropriations Act de 1997 par le sénateur démocrate Patrick Leahy (Vermont) et connue sous le nom de « Leahy Amendment ou Provisions », interdit la fourniture d'assistance de sécurité à l'unité d'une armée étrangère si :
 1. Il existe des éléments tangibles prouvant que des membres de cette unité ont commis des violations massives des droits de l'homme ;
 2. Des mesures efficaces n'ont pas été prises pour déférer les responsables devant la justice.

*Actuellement, selon la section 126.1 de l'ITAR
(dernière actualisation au 1er avril 2007), les
transferts d'articles et de services de défense
américains sont interdits :*

- Aux pays suivants : Belarus, Corée du Nord, Cuba, Iran, Syrie, Venezuela et Vietnam.
- Aux pays sous embargo américain : Birmanie, Chine, Libéria, Somalie et Soudan.
- Si ces transferts ne sont pas conformes à la paix internationale et à la politique étrangère et de sécurité des États-Unis.

- Aux pays sous embargo des Nations unies.
- Aux pays suivants, dont le département d'État a déterminé qu'ils soutiennent le terrorisme international : Corée du Nord, Cuba, Iran, Soudan et Syrie²¹.

3.2. Au niveau international

Les États-Unis sont signataires des conventions suivantes :

- Le « **Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre** » de 2000 selon lequel un transfert d'armes légères doit être évité si celles-ci risquent d'être utilisées pour violer les droits de l'homme ; menacer la sécurité nationale d'autres pays ; prolonger ou aggraver un conflit armé existant ; contribuer à l'instabilité régionale ; soutenir ou encourager le terrorisme ; faciliter le crime organisé ; être détournées pour des buts autres que ceux pour lesquels elles ont été destinées.
- Le « **Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects** » des Nations unies, de 2001, par lequel les États signataires s'engagent à prendre des mesures pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères, notamment en encourageant le renforcement et l'instauration de moratoires, ou initiatives similaires, dans les régions affectées par les armes légères²².
- Par ailleurs, plusieurs années d'efforts de la part de la société civile américaine ont permis l'introduction, en novembre 1999, de l'**International Arms Sales Code of Conduct** dans le FY2000-01 State Department Authorization Act. Ces dispositions exigeaient tout d'abord que le président négocie un Code de conduite international sur les transferts d'armements dans

21. Département d'État, « International Traffic in Arms Regulations (ITAR) », au 1er avril 2007, section 126.1, p. 531, http://www.pmdtc.state.gov/official_itar_and_amendments.htm

22. « Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre », adopté le 24 novembre 2000, http://www.osce.org/documents/fsc/2000/11/1873_fr.pdf et « Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects », *Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, A/CONF.192/15, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/21/PDF/N0150721.pdf?OpenElement>

les 120 jours suivant l'adoption du texte. Peu a été réalisé depuis dans ce sens. Deuxièmement, le département d'État doit évaluer, dans ses rapports annuels relatifs aux droits de l'homme destinés au Congrès, dans quelle mesure les différents pays examinés satisfont aux critères du Code. Cette évaluation est censée permettre au Congrès d'identifier les pays bénéficiaires d'armements américains qui ne seraient pas éligibles si le Code devait être adopté au niveau national ou international.

Les critères du Code ainsi introduits stipulent qu'un pays est éligible s'il promeut la démocratie ; respecte les droits de l'homme ; n'est pas engagé dans certains actes d'agression armée ; ne soutient pas le terrorisme ; ne contribue pas à la prolifération des armes de destruction massive ; n'est pas situé dans une région où ce type de transferts risque d'entraîner une course aux armements régionale ou de miner la stabilité internationale.

4. L'indépendance du département de la Défense face au pouvoir législatif

Les activités du département de la Défense ne sont pas légalement liées à l'AECA ni au FAA. Les restrictions prévues par ces deux textes législatifs ne s'appliquent donc pas aux programmes sécuritaires gérés par le département. Celui-ci est par ailleurs toujours demandeur d'une plus grande indépendance vis-à-vis des procédures de contrôle et les procédures administratives mises en place par le pouvoir législatif²³.

Cependant, la section 8092 du Defense Appropriations Bill de 2001 a introduit une version nuancée de la « Loi Leahy » présente dans le Foreign Operations Appropriations Act de 1997 et de 2001. Elle interdit l'utilisation de fonds du département de la Défense pour entraîner des unités militaires

étrangères dont les membres ont commis des violations massives des droits de l'homme, à moins que « toutes les mesures rectificatives » n'aient été prises. Contrairement à la « Loi Leahy » des Foreign Operations, cette disposition s'applique exclusivement à l'entraînement. Elle n'interdit donc pas les autres formes d'assistance telles que les transferts d'équipement.

5. Les dérogations présidentielles « dans l'intérêt de la sécurité nationale »

En vertu de la section 614 du FAA, le président peut déroger aux restrictions formulées par n'importe quelle législation (AECA, FAA, Appropriations annuelles et autres) s'il détermine, et en notifie le Congrès, que cette dérogation est « vitale pour les intérêts de sécurité nationale des États-Unis » ou encore, que des « circonstances extraordinaires » l'exigent²⁴.

Ces dispositions ont été utilisées à l'envi par le président Bush après le 11 septembre 2001 pour, notamment, lever les sanctions à l'encontre des pays désormais alliés aux États-Unis dans la « guerre globale contre le terrorisme »²⁵.

23. Voir chapitre 2, point 3 et chapitre 3, point 3.

24. Cette disposition présente cependant quelques limitations (minimes). Les fournitures résultant de ces invocations présidentielles ne peuvent pas dépasser, sur une seule année fiscale, 750 millions USD s'il s'agit de ventes et 250 millions USD s'il s'agit de dons. Un seul pays ne peut recevoir plus de 50 millions USD en dons, à moins qu'il ne soit victime d'une agression en cours, au quel cas il peut recevoir 500 millions USD en ventes et en dons.

25. Sur l'influence du 11 septembre sur les exportations et l'aide militaires des États-Unis, voir chapitre 3.

2. L'assistance sécuritaire des États-Unis vers les pays tiers : les différents canaux d'exportations et programmes d'aide militaire

Dans le cadre législatif décrit dans le chapitre 1, les États-Unis exportent des articles et des services de défense à l'étranger principalement à travers **cinq canaux d'exportations**. Deux canaux concernent les ventes proprement dites de matériel militaire ; les trois suivants permettent les dons de matériel.

Les transferts de défense peuvent également s'effectuer grâce à plusieurs **programmes d'aide militaire** gérés par le département d'État, de la Défense et de la Sécurité intérieure. Les différents canaux de livraison de cette « assistance sécuritaire » peuvent également être combinés.

1. Les cinq canaux d'exportations d'articles et de services militaires

Deux programmes de ventes permettent le transfert d'armes américaines à destination des pays tiers :

1.1. Les Foreign Military Sales (Ventes militaires extérieures – FMS)

Les Foreign Military Sales (Ventes militaires extérieures - FMS) englobent les ventes gouvernementales d'armements et autres articles, services et entraînements de défense, qui sont négociées directement entre le département de la Défense et le gouvernement étranger. Y sont associées également les Foreign Military Design and Construction Sales (Ventes militaires extérieures de construction et de conception - FMCS). Ces ventes gouvernementales sont gérées par la Defense Security Cooperation Agency (DSCA) du département de la Défense.

Selon le département de la Défense, les FMS « font progresser les objectifs de sécurité nationale et de politique étrangère car elles renforcent les relations bilatérales dans le domaine de la défense, soutiennent la constitution de coalition, et augmentent l'interopérabilité entre les forces américaines et les militaires amis et alliés ». Ces ventes contribueraient également « à la prospérité

américaine grâce à l'amélioration de la balance commerciale des États-Unis, au maintien d'emplois hautement qualifiés dans la base industrielle de défense, à l'expansion des lignes de production et à la diminution des coûts de production de certains systèmes d'armements essentiels »²⁶.

En 2006, les États-Unis ont livré pour près de 12,5 milliards USD d'armements américains dans le monde à travers ce programme de ventes gouvernemental²⁷. La première région bénéficiaire est invariablement le Moyen-Orient²⁸. Entre 1950 et 2006, cette région a englouti 46% de la totalité des FMS américaines au niveau mondial.

1.2. Les Direct Commercial Sales (Ventes commerciales directes - DCS)

Les Direct Commercial Sales (Ventes commerciales directes - DCS) englobent les ventes commerciales d'armes et d'autres articles, services et entraînements militaires qui sont négociées directement entre les industries de la défense américaines et les gouvernements étrangers. Ces ventes nécessitent l'obtention d'une licence d'exportation qui est produite par le Directorate of Defense Trade Controls au sein du Bureau for Political-Military Affairs du département d'État. Le département du Commerce administre les articles dits « à double usage ».

Ce programme de ventes commerciales était jusqu'en 2002 peu utilisé en comparaison au programme FMS gouvernemental. Les DCS ne comptaient que pour 30% de l'ensemble des ventes américaines contre 70% pour les FMS. Ce pourcentage s'est renversé depuis 2003.

En 2006, les États-Unis ont livré pour 31,6 milliards USD d'armements américains dans

26. Département de la Défense, « Foreign Military Assistance », <http://www.dod.mil/execsec/adr2000/appm.html>

27. Département de la Défense, Defense and Security Cooperation Agency, *Foreign Military Sales, Foreign Military Construction Sales and Other Security Cooperation, Historical Facts Book*, au 30 septembre 2006.

28. Le « Moyen-Orient » est à entendre au sens du département d'État américain où le « *Near East* » comprend les 18 pays suivants : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Emirats arabes unis, Iran, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Qatar, Syrie, Tunisie et Yémen auxquels s'ajoutent la Cisjordanie et Gaza. Pour plus d'informations sur les transferts américains vers le Moyen-Orient, voir Caroline Pailhe, *Les transferts militaires des États-Unis vers le Moyen-Orient - La politique pyromane de Washington*, Rapport du GRIP, à paraître.

Encadré 1. Pourquoi les gouvernements préfèrent-ils les FMS plutôt que les DCS ?

Selon le département de la Défense, bien que les DCS s'effectuent en général plus rapidement et de manière moins transparente, les gouvernements préfèrent le programme FMS car :

- Ce programme permet de tisser des liens militaires plus étroits avec les États-Unis. Des contacts entre officiers se déroulent à toutes les étapes de la vente et, également, lors des entraînements et de la maintenance liés aux articles achetés.
- Les FMS sont souvent moins chères, particulièrement pour les articles les plus avancés. En s'adressant aux industries de défense, le Pentagone combine ses propres acquisitions à celles effectuées pour le compte d'un gouvernement étranger.
- Les ventes FMS comportent généralement des garanties de service et d'entraînements de la part des États-Unis.
- Les pays bénéficient de l'expérience du Pentagone dans la négociation et les procédures d'acquisition auprès des industries de défense américaines.
- C'est le département de la Défense qui, en tant qu'intermédiaire, s'occupe de la logistique et de la livraison, et qui le plus souvent procure la maintenance et l'entraînement liés à l'article.
- Certains gouvernements préfèrent acquérir des articles et des services de défense de manière transparente afin de montrer qu'ils n'ont « rien à cacher ».
- L'acquisition de systèmes d'armement high-tech se fait habituellement à travers le programme FMS.

Source : Département de la Défense, Defense Institute of Security Assistance Management, « Appendix 6 : A Comparison of Direct Commercial Sales and Foreign Military Sales for the Acquisition of US Defense Articles and Services », *The Management of Security Assistance*, mai 1997.

le monde à travers ce programme de ventes²⁹. Traditionnellement, les régions bénéficiaires des ventes commerciales directes sont, dans l'ordre, l'Asie de l'Est et Pacifique, l'Europe et l'Eurasie, et le Moyen-Orient.

Trois programmes permettent l'octroi d'articles et de services de défense américains à prix plancher ou à titre gracieux :

1.3. Les Leased Defense Articles (Leasing d'articles de défense)

Les Leased Defense Articles (Leasing d'articles de défense), administrés par le département de la Défense, concernent du matériel de défense vendu en leasing à un pays étranger ou à une organisation internationale, en vertu de certaines dispositions de l'Arms Export Control Act de 1976 (AECA). Le matériel peut être mis à disposition du bénéficiaire pour une période n'excédant pas 5 ans à un coût plancher.

Le président doit invoquer des raisons de politique étrangère ou de sécurité nationale pour justifier ces leasings. Les articles concernés ne doivent pas être nécessaires aux États-Unis durant la période considérée. Le gouvernement doit également justifier le fait d'octroyer ce matériel via un leasing et non une vente. Ce canal permet principalement de répondre à une demande urgente de la part d'un gouvernement étranger ou de lui fournir des

articles de défense à bas coût lorsqu'il ne peut s'en permettre l'achat.

1.4. Les Excess Defense Articles (Articles de défense excédentaires - EDA)

Les Excess Defense Articles (Articles de défense excédentaires - EDA) sont des articles de défense déclarés excédentaires, inutilisés par les forces armées américaines, et qui peuvent être transférés, en l'état, vers des pays étrangers que le département d'État juge éligibles³⁰. En vertu du Foreign Assistance Act de 1961, ces stocks sont généralement transférés gracieusement, sans contrepartie financière mais peuvent également être vendus dans le cadre du programme FMS. Leur prix de vente ne représente en général qu'entre 5 et 50% de leur valeur initiale.

1.5. L'Emergency Drawdown Authority (Fonds d'urgence - « Drawdowns »)

L'Emergency Drawdown Authority (Fonds d'urgence - « Drawdowns ») concerne des fonds

29. Département de la Défense, Defense and Security Cooperation Agency, Foreign Military Sales, *Foreign Military Construction Sales and Other Security Cooperation, Historical Facts Book*, au 30 septembre 2006.

30. Voir département d'État, *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, février 2007, <http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>, p. 709-714.

et des articles en provenance des budgets ou des stocks des différents départements et agences fédérales (Défense, État, Justice, Trésor,...) qui peuvent être octroyés, sans attendre l'accord du Congrès, à des gouvernements étrangers en cas « d'urgence imprévue ». Un « drawdown » est donc un transfert gracieux d'armements, de pièces détachées, de moyens de transport, d'équipements, de services ou de formations mais différents des EDA. Ces dispositions, autorisées par le FAA, permettent au président de rediriger de manière limitée des ressources et de l'équipement des différentes agences fédérales vers le domaine de l'assistance de sécurité.

2. Les programmes « sécuritaires » du département d'État

À côté des transferts d'articles de défense proprement dits, il existe également des « programmes d'aide » administrés par le département d'État qui s'inscrivent dans le budget « Affaires internationales » (fonction 150) et qui ont trait à la sécurité et à la défense. Il s'agit principalement de fonds octroyés pour acquérir des articles de défense neufs fabriqués aux États-Unis et la fourniture de services d'entraînements et de formations. Les principaux programmes sont décrits ci-dessous.

2.1. Le programme Foreign Military Financing (Financements militaires extérieurs - FMF)

Le programme Foreign Military Financing (Financements militaires extérieurs - FMF) finance, sous forme de dons ou de prêts octroyés aux gouvernements étrangers, l'achat d'armements, d'équipements, de services et de formations militaires produits aux États-Unis. Ces achats s'effectuent dans le cadre des ventes gouvernementales (FMS) et/ou commerciales (DCS).

Le Congrès décide des fonds à affecter à ce programme au sein du budget fédéral « Affaires internationales » ; le Bureau of Political-Military Affairs au sein du département d'État régit la politique du programme FMF et alloue les fonds aux pays alliés et amis qu'il juge éligibles ; et la Defense Security Cooperation Agency (DSCA) du département de la Défense exécute le programme.

Selon le département de la Défense, le programme FMF soutient « les objectifs régionaux de stabilité des États-Unis » et permet « aux pays

amis et alliés d'améliorer leurs capacités dans le domaine de la défense ». La réalisation de ce programme permettrait également « de promouvoir les intérêts sécuritaires nationaux des États-Unis en renforçant les coalitions avec ces pays alliés et amis, de cimenter les coopérations militaires bilatérales et d'augmenter l'interopérabilité avec les forces américaines ». Et enfin, puisque les financements américains sont utilisés pour acheter du matériel et des services de défense américain, le programme FMF « favorise une base industrielle américaine forte, dont bénéficient à la fois les forces armées américaines et les travailleurs américains »³¹.

Le Moyen-Orient « profite » à environ 90% de ce programme d'aide sécuritaire. Israël et l'Égypte en sont les principaux bénéficiaires³².

2.2. L'International Military Education and Training (Entraînements et formations militaires internationaux - IMET)

L'International Military Education and Training (Entraînements et formations militaires internationaux - IMET) finance l'entraînement et la formation des forces militaires étrangères.

Ce programme d'aide est supervisé par le département d'État mais mis en œuvre par le département de la Défense.

Ses principaux objectifs sont de « faire progresser la stabilité régionale par l'instauration de relations efficaces et bénéfiques entre militaires, qui améliorent la compréhension et la coopération dans le domaine de la défense entre les États-Unis et les pays tiers ». Ce programme augmenterait également les capacités des bénéficiaires à « mener des opérations conjointes avec les États-Unis et l'interopérabilité ».

Selon le département de la Défense, en suivant les cours professés par les militaires américains, les (futurs) hauts gradés étrangers sont « exposés aux valeurs américaines, notamment au respect des droits de l'homme, aux institutions démocratiques et au rôle d'une armée professionnelle placée sous contrôle civil ». Ce programme d'aide permettrait enfin de « maintenir l'influence des États-Unis dans un secteur critique de la société ».

31. Département de la Défense, « Foreign Military Assistance », www.dod.mil/execsec/adr2000/appm.html

32. Voir note 27.

2.3. L'Economic Support Fund (Fonds de soutien économique – ESF)

L'Economic Support Fund (Fonds de soutien économique - ESF) fournit des fonds à certains gouvernements étrangers situés dans des régions stratégiquement importantes pour les États-Unis, dans le but de promouvoir leur stabilité économique et politique.

Ce programme n'est pas à proprement parler destiné à financer des dépenses militaires. La section 531 du FAA stipule d'ailleurs que ces fonds doivent être disponibles pour des programmes économiques et ne peuvent pas être utilisés à des fins militaires ou paramilitaires. Le même FAA, dans sa section 502B, l'inclut cependant dans sa définition d'« aide sécuritaire ». La plupart des observateurs le place également dans cette catégorie car, dans les faits, ces fonds américains permettent aux pays bénéficiaires de libérer des ressources propres pour la défense. Ces dons sont également, depuis toujours, affectés aux alliés stratégiques clés des États-Unis. Israël et l'Égypte en sont les deux principaux bénéficiaires³³.

2.4. L'International Narcotics Control and Law Enforcement (Renforcement international des réglementations et des contrôles des narcotiques – INCLE)

L'International Narcotics Control and Law Enforcement (Renforcement international des réglementations et des contrôles des narcotiques - INCLE) est administré par le Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs au sein du département d'État, en partenariat avec le département de la Défense, et vise à « combattre le trafic de drogues, les groupes terroristes et autres groupes criminels transnationaux en entraînant les forces d'application de la loi et autres organes de sécurité ». Ce programme est principalement actif pour les pays d'Amérique du Sud, notamment la Colombie, mais dégage également des fonds pour l'Afghanistan, l'Irak et le Pakistan.

2.5. Les Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs (Programmes de non-prolifération, anti-terrorisme, déminage et associés – NADR)

Les Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs (Programmes de non-

prolifération, anti-terrorisme, déminage et associés - NADR) chapeautent différents programmes « sécuritaires » en matière de non-prolifération, de lutte contre le terrorisme, et de déminage. Les principaux sont : l'Export Control and Related Border Security Assistance (EXBS); l'Anti-terrorism Assistance (ATA); le Counterterrorism Financing (CTF) ; le Terrorist Interdiction Program (TIP); l'Humanitarian Demining Program et le Small Arms/Light Weapons Destruction Program.

Selon la requête budgétaire « Affaires internationales » de 2005, les programmes NADR permettraient de « collaborer avec d'autres nations à la réduction des menaces transnationales qui pèsent sur la sécurité des États-Unis ». Le succès ou l'échec de ces efforts se répercuterait « sur le maintien de la supériorité sécuritaire et militaire des États-Unis »³⁴.

Ces différents programmes sont gérés, au sein du département d'État par le Bureau of International Security and Nonproliferation (pour ce qui est du contrôle aux frontières et de la non-prolifération), le Bureau of Political-Military Affairs (aide humanitaire, armes légères) et l'Office of the Coordinator for Counterterrorism (contre-terrorisme).

2.6. Les Peacekeeping Operations (Opérations de maintien de la paix – PKO)

Les programmes d'aide militaire incluent également l'aide militaire en faveur des Peacekeeping Operations (Opérations de maintien de la paix - PKO). De l'équipement militaire et des services, notamment des formations, peuvent être fournis, de manière volontaire (en-dehors des budgets réguliers versés aux Nations unies) à des pays ou des organisations internationales participant à des opérations de maintien de la paix régionales des Nations unies grâce aux programmes américains de ventes, de prêts ou de dons d'armements. Ce programme, volontaire et peu développé, est principalement actif en Afrique.

33. Voir note 27.

34. Département d'État, *FY 2005 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, 10 février 2004, p. 123-124.

3. Les programmes du département de la Défense

D'autres programmes, principalement d'entraînements et de formations, sont financés et administrés directement par le département de la Défense. Certains ont été créés après le 11 septembre 2001.

Pour rappel, les critères restrictifs prévus par l'AECA, le FAA et les Foreign Appropriations Acts ne s'appliquent pas aux programmes directement financés par le département de la Défense³⁵.

Cependant, les restrictions relatives au respect des droits de l'homme, les « amendements Leahy », selon lesquelles le gouvernement américain doit pouvoir certifier que les unités militaires et les individus étrangers censés bénéficier de formations militaires américaines n'ont pas commis de « graves violations » des droits de l'homme, ont été introduites dans la Defense Appropriations Bill de 2001. Tous les programmes américains d'entraînements de militaires étrangers, administrés par le département d'État ou de la Défense, sont donc soumis à ces restrictions. Par ailleurs, toutes ces formations font l'objet d'un rapport annuel conjoint des départements d'État et de la Défense remis au Congrès qui détaille les activités d'entraînements réalisées par les deux départements durant l'année fiscale précédente³⁶.

De manière générale, cependant, les programmes gérés directement par le département de la Défense ne sont pas très transparents.

Les plus importants sont :

3.1. Le Regional Defense Combating Terrorism Fellowship Program (CTFP)

Le Regional Defense Combating Terrorism Fellowship Program (CTFP) créé après le 11 septembre afin de permettre au département de la Défense de disposer de ses propres fonds pour entraîner et former les officiers militaires étrangers aux techniques de contre-terrorisme. En pratique, ce programme est devenu assez similaire à l'IMET. Il fournit un « soutien central aux partenaires des États-Unis dans la guerre contre la terreur ».

3.2. Les Drug Interdiction and Counter-Drug Activities

Les Drug Interdiction and Counter-Drug Activities aident les militaires et les forces de sécurité

étrangères à combattre le trafic de drogue au niveau international.

3.3. Le Building Partnership Capacity (Section 1206 Authority)

Le Building Partnership Capacity (Section 1206 Authority), créé en 2006, vise à « renforcer les capacités des pays partenaires pour conduire des opérations de contre-terrorisme ou soutenir des opérations militaires et de stabilisation auxquelles participent les États-Unis ». Le Congrès accepta la mise à disposition de 200 millions USD en 2006 et de 300 millions USD en 2007 pour ce poste budgétaire. En 2006, les deux premiers pays bénéficiaires ont été le Pakistan (23 millions USD) et l'Indonésie (18 millions USD).

3.4. Les Joint Combined Exchange Training Activities (JCET)

Les Joint Combined Exchange Training Activities (JCET) concernent des exercices militaires conjoints entre les Forces des opérations spéciales des États-Unis (US Special Operations Forces) et des contingents étrangers.

3.5. Le Coalition Support Fund (CSF)

À côté de ces programmes de transferts d'équipements, d'entraînements et de formations, signalons également le très controversé Coalition Support Fund (CSF) créé après le 11 septembre et destiné aux pays alliés clés qui soutiennent les États-Unis dans la guerre globale contre le terrorisme. Ces fonds sont dégagés dans le cadre d'une série d'appropriations d'urgence supplémentaires (*Emergency Wartime Supplemental Appropriations*) acceptées annuellement par le Congrès depuis 2001.

Contrairement aux programmes de financements et d'entraînement tels que les FMF et l'IMET, le CSF rembourse après coup à certains gouvernements (principalement le Pakistan et la Jordanie) la plupart des coûts opérationnels qu'ils encourent dans le cadre de leur participation aux opérations *Enduring Freedom* en Afghanistan et

35. Voir chapitre 1er sur le système législatif américain de contrôle des transferts de défense.

36. Voir département d'État, Bureau of Political-Military Affairs, *Foreign Military Training : Joint report to Congress, Fiscal Years 2006 and 2007*, août 2007, <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2007>

Iraqi Freedom en Irak (dépenses militaires, logistiques et autres) sur base de factures et sans véritable audit. Tous les paiements qui sont approuvés par le département de la Défense doivent être notifiés au Congrès mais ces rapports ne sont pas publics.

Officiellement, le Pakistan aurait obtenu via ce fonds, plus de 5 milliards USD entre 2002 et 2007³⁷. En 2007, le budget annuel de ce poste s'est élevé à 1,2 milliards USD. Un montant égal est demandé par le département de la Défense pour 2008³⁸.

4. Les programmes du département de la Sécurité intérieure

D'autres programmes sont également gérés par le département de la Sécurité intérieure. Il s'agit principalement de programmes de formations et d'entraînements de garde-côtes.

5. L'assistance sécuritaire : « Exportations d'articles de défense » et « aide militaire »

Tous les articles, les entraînements et les services de défense fournis aux pays tiers en vertu de la législation américaine à travers les programmes définis plus haut, peuvent être considérés comme de l'« assistance sécuritaire » (Security Assistance).

Comme le précise la section 502B du Foreign Assistance Act de 1961 (et amendements), l'assistance sécuritaire englobe :

1. L'assistance militaire, le fonds de soutien économique (ESF), les entraînements et les formations militaires, les opérations de maintien de la paix, l'assistance anti-terrorisme ;
2. Les ventes et crédits ou prêts relatifs aux articles et services de défense ;
3. Les licences d'exportation d'articles et de services de défense destinés aux forces armées, à la police, aux services de renseignement ou autres forces de sécurité intérieure d'un pays étranger.

Le tableau 1 reprend de manière synthétique les différents programmes d'exportations (ventes et dons) et d'aide gérés par le département d'État (DoS) et par le département de la Défense (DoD) qui permettent aux États-Unis de renforcer les capacités de leurs « amis » et « alliés ».

37. Voir l'audition de Richard A. Boucher devant le Sénat, « U.S. Foreign Assistance to Pakistan », Washington, 5 décembre 2007, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rm/2007/96566.htm> et K. Alan Kronstadt pour le Congressional Research Service, « Direct Overt U.S. Assistance and Military Reimbursements to Pakistan - FY2001-FY2008 », 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/pakaid.pdf>

38. Defense Security Cooperation Agency (DSCA), *Global War on Terror (GWOT)/Regional War on Terror (RWOT)*, http://www.defenselink.mil/comptroller/defbudget/fy2008/fy2007_supplemental/FY2008_Global_War_On_Terror_Request/pdfs/operation/12_%20DSCA_Supp_OP-5.pdf

**Tableau 1. L'assistance sécuritaire des États-Unis vers les pays tiers :
les principaux programmes**

Canal	Programme	Sigle	Description
Ventes	<i>Foreign Military Sales</i>	FMS	Ventes gouvernementales d'articles et de services de défense négociées entre les gouvernements étrangers et le département de la Défense
	<i>Direct Commercial Sales</i>	DCS	Ventes commerciales d'articles et de services négociées entre les sociétés américaines de défense et les acheteurs étrangers, et approuvées par le département d'État par l'octroi d'une licence d'exportation
Dons	<i>Leased Defense Articles</i>	–	Leasing d'articles de défense à prix modique
	<i>Excess Defense Articles</i>	EDA	Articles excédentaires donnés gracieusement ou contre paiement modique
	<i>Emergency Drawdown Authority</i>	–	Dons d'articles en stock délivrés en cas d'urgence
Programmes d'aide/DoS	<i>Foreign Military Financing</i>	FMF	Financement de l'acquisition via FMS ou DCS par un gouvernement étranger d'articles et de services de défense américains
	<i>International Military Education and Training</i>	IMET	Formations et entraînements de personnel militaire étranger
	<i>Economic Support Fund</i>	ESF	Octroi de fonds pour promouvoir la stabilité économique et politique d'un gouvernement étranger
	<i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>	INCLE	Renforcement des capacités d'un gouvernement étranger dans la lutte contre le trafic de drogues et le terrorisme
	<i>Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs</i>	NADR	Renforcement des capacités d'un gouvernement étranger à, entre autres, combattre les groupes terroristes et la prolifération d'ADM
	<i>Peacekeeping Operations</i>	PKO	Fourniture d'équipements et de services militaires à un gouvernement impliqué dans une opération de l'ONU
Programmes d'aide/DoD	<i>Regional Defense Combating Terrorism Fellowship Program</i>	CTFP	Formation aux techniques de contre-terrorisme
	<i>Drug Interdiction and Counter-Drug Activities</i>	–	Assistance multiple dans le combat contre le trafic de drogues
	<i>Building Partnership Capacity</i>	–	Assistance multiple à la conduite d'opérations de contre-terrorisme et soutien aux opérations militaires
	<i>Joint Combined Exchange Training</i>	JCET	Entraînements conjoints entre forces spéciales américaines et troupes étrangères
	<i>Coalition Support Fund</i>	CSF	Remboursement des frais militaires et logistiques des pays alliés dans la guerre contre le terrorisme

3. L'influence du 11 septembre sur l'assistance sécuritaire des États-Unis

Les événements du 11 septembre 2001 ont fortement influencé la politique américaine d'assistance sécuritaire vis-à-vis des pays tiers. Dans les négociations relatives aux ventes d'armes mais aussi pour l'octroi de l'aide militaire, les efforts pour éradiquer les réseaux terroristes internationaux et la coopération dans les opérations en Irak et en Afghanistan ont pris le pas sur les critères traditionnels régissant les transferts.

Washington a ainsi augmenté ses transferts d'armements *high-tech*, dispensé des formations militaires et d'autres formes d'assistance militaire vers de nombreux gouvernements, indépendamment de leur respect des droits de l'homme, de leurs principes de démocratie et de bonne gouvernance, et de leurs performances en matière de non-prolifération. Les transferts d'« assistance sécuritaire » restent les principaux leviers permettant la création, puis le maintien, de la coalition internationale mise sur pied par les États-Unis pour « lutter contre le terrorisme ».

Dans une étude menée par le Center for Defense Information et portant sur 25 pays identifiés par les États-Unis comme ayant un « rôle stratégique dans la guerre contre le terrorisme »³⁹, Rachel Stohl constate que trois types de changements importants ont été introduits dans la politique américaine de transferts d'armements : la levée de sanctions, l'augmentation des transferts d'armements et de formations militaires aux alliés de la lutte contre le terrorisme et le développement de nouveaux programmes d'aide militaire gérés par le département de la Défense⁴⁰.

1. La levée des sanctions américaines

Directement après les attentats du 11 septembre, le président Bush a invoqué la clause relative aux « intérêts vitaux de la sécurité nationale des États-Unis » pour procéder à des transferts d'articles et de services de défense vers des pays sur lesquels pesaient auparavant des sanctions américaines⁴¹. Ces sanctions étaient motivées par la législation américaine relative à l'existence de violations pater-

tes des droits de l'homme, au manque d'institutions démocratiques, à certains actes d'agression ou du fait d'avoir procédé à des essais nucléaires (le cas de l'Inde et du Pakistan en 1998).

Depuis lors, au cas par cas, les États-Unis ont complètement levé les sanctions qui pesaient avant le 11 septembre 2001 sur la fourniture d'armements conventionnels aux six pays suivants : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Inde, le Pakistan, la Serbie-Monténégro (ancienne République fédérale de Yougoslavie) et le Tadjikistan. Parallèlement, les restrictions liées à l'aide militaire qui pesaient sur la Thaïlande et l'Indonésie ont également été levées.

En plus des six pays libérés des sanctions américaines, les États-Unis ont commencé à fournir de l'assistance sécuritaire à de nouveaux pays désormais « stratégiquement utiles », tels que le Yémen, le Turkménistan et le Kirghizistan.

Dès 2002, certains de ces pays désormais « amis » ont été désignés par les États-Unis « alliés majeurs non membres de l'OTAN » : le Bahreïn (2002), les Philippines (2003), la Thaïlande (2003), le Koweït (2004), le Maroc (2004) et le Pakistan (2004)⁴².

2. Cinq fois plus d'exportations pour les alliés de la lutte contre le terrorisme

Durant les cinq années qui ont suivi le 11 septembre (entre 2002 et 2006), les États-Unis ont vendu (en ventes commerciales et gouvernemen-

39. Ces 25 pays sont : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Djibouti, Éthiopie, Géorgie, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizstan, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Tadjikistan, Tchad, Thaïlande, Turkménistan et Yémen. Dix-sept de ces pays font également partie des 28 « lignes de front » définies par l'administration Bush comme les pays « qui coopèrent avec les États-Unis dans la guerre contre le terrorisme ou sont confrontés eux-mêmes à la menace terroriste ». Les autres reflètent les nouvelles priorités américaines de contre-terrorisme dans le monde ou se trouvent stratégiquement proches de l'Irak ou de l'Afghanistan.

40. Rachel Stohl, *US Arms Exports and Military Assistance in the « Global war on Terror »*, Center for Defense Information, 6 septembre 2007. Voir également l'excellente analyse de Frida Berrigan et William D. Hartung, avec Leslie Heffel, *US Weapons at War 2005 : Promoting Freedom or Fueling Conflict ? - US Military Aid and Arms Transfers Since September 11*, Arms Trade Resource Center, World Policy Institute Special Report, juin 2005.

41. Voir chapitre 1, point 5, ainsi que Human Rights Watch, *United States - Dangerous Dealings, Changes to U.S. Military Assistance After September 11*, février 2002, Vol. 14, No. 1(G).

42. Voir chapitre 1, note 20.

tales) cinq fois plus d'armements à ces 25 pays alliés que durant les cinq années précédentes (entre 1997 et 2001).

De 2002 à 2006, les FMS à destination de ces pays sont passées de 1,7 milliards USD à 5,3 milliards USD. Les DCS sont passées de 72 millions USD entre 1997 et 2001 à plus de 3 milliards entre 2002 et 2006. Le Pakistan a bénéficié de la plus haute augmentation en FMS et DCS durant cette période en signant des accords pour 3,6 milliards USD en articles de défense américains. Le Bahreïn et Oman sont également des bénéficiaires non négligeables.

Au niveau mondial, les financements octroyés par les États-Unis pour l'acquisition d'armements via le programme FMF sont passés de 4 milliards USD en 2001 à 6,5 milliards USD en 2003, soit une augmentation de 163%, avant de revenir dès 2004 à des niveaux pré-11 septembre⁴³.

Depuis 2001 également, les autres programmes gérés par le département d'État ont pris une importance stratégique et sont souvent élaborés en termes de contribution à la guerre contre le terrorisme⁴⁴. Parmi ceux-ci, les programmes de formations et d'entraînements militaires sont considérés comme primordiaux. Depuis 2001, les États-Unis ont fourni ce type d'aide à de nombreux pays qui soit sont eux aussi confrontés au terrorisme national et/ou international, ou sont considérés comme essentiels dans la stratégie américaine de contre-terrorisme.

Le programme IMET a ainsi augmenté de façon significative depuis 2001. Pour les 25 pays étudiés, les montants alloués à ce programme sont passés de 39 millions USD entre 1997 et 2001 à 93 millions USD entre 2002 et 2006, soit une augmentation de 238%. En 2001, ces pays recevaient 15% des fonds consacrés de ce poste, ils en reçoivent aujourd'hui 25%.

3. L'indépendance croissante du département de la Défense

Le département de la Défense a été autorisé à créer de nouveaux programmes, principalement de formations et d'entraînements militaires, en-dehors des canaux d'assistance traditionnels gérés par le département d'État.

En 2002 notamment, le Congrès a voté le Defense Appropriations Act, autorisant le Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program

(CTFP). En 2003, l'Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act a autorisé l'allocation de fonds dans le cadre du Coalition Support Fund (CSF), autorisation qui, depuis, est renouvelée chaque année par le Congrès. En 2006, le Congrès autorisa, à travers le Building Partnership Capacity (Section 1206 Authority), la mise à disposition du département de la défense de 200 millions USD pour entraîner et équiper des forces armées étrangères⁴⁵.

Ces programmes du département de la Défense ne sont pas soumis aux restrictions imposées par la législation américaine, telles que les prévoient notamment les Foreign Assistance Acts annuels et ne bénéficient que d'un contrôle limité du Congrès.

Le département de la Défense, et de manière générale le pouvoir exécutif, est d'ailleurs constamment en demande d'une plus grande flexibilité législative en matière de transferts d'armements. Depuis la fin de Guerre froide, en effet, le marché mondial de l'armement est devenu beaucoup plus compétitif. Les industries de la défense poussent constamment le gouvernement américain à accélérer le processus d'octroi de licences que l'industrie considère comme trop lent et handicapant. L'argument du 11 septembre et la nécessité de pouvoir répondre rapidement aux besoins militaires des alliés de la lutte contre le terrorisme sont venus renforcer la tendance.

Un an après les attentats du 11 septembre, la Maison Blanche annonçait le lancement d'une « évaluation complète de l'efficacité des politiques d'exportations de défense, afin d'identifier les modifications nécessaires pour assurer que celles-ci continuent de soutenir les objectifs de sécurité nationale et de politique étrangère »⁴⁶. Cette évaluation devait inclure une révision du système de contrôle des exportations d'armements, ainsi qu'une évaluation de la Defense Trade Security Initiative (DTSI) annoncée par le département de la Défense en 2000. Cette initiative consiste en 17 mesures visant à « rationaliser les procédures

43. USAID, US Overseas Loans and Grants (Greenbook).

44. Connie Veillette et Susan B. Epstein, *State, Foreign Operations, and Related Programs : FY2008 Appropriations*, CRS Report for Congress, RL34023, 30 mai 2007.

45. Voir chapitre 2, point 4.

46. Maison Blanche, Office of the Press Secretary, *White House Fact Sheet on Defense Trade Export Policy Review*, 21 novembre 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021121-5.html>

d'octroi de licences et à augmenter la sécurité mutuelle entre les États-Unis et les pays alliés », principalement les membres de l'OTAN, le Japon et l'Australie⁴⁷.

Parallèlement, les départements d'État et de la Défense ont instauré une procédure « accélérée » d'octroi de licence dans le cadre des opérations Enduring Freedom (OEF) et Iraqi Freedom (OIF), dont l'évaluation est réduite à 2 ou 4 jours selon les cas⁴⁸.

Enfin, dans la Quadrennial Defense Review de 2006 (QDR), le département de la Défense plaide intensivement pour une modification du système administratif et juridique encadrant les relations entre les États-Unis et les pays tiers⁴⁹.

Le département se félicite notamment des modifications législatives récentes qui ont permis de « lever certains obstacles empêchant d'aider nos partenaires engagés dans leur propre défense » mais demande au Congrès de « fournir au gouvernement une flexibilité considérablement plus grande pour s'associer directement avec les pays tiers dans la lutte contre le terrorisme ».

Le département plaide ainsi pour l'élargissement de son autorité dans différents domaines (fourniture de fonds et d'articles de défense ; soutien logistique ; prêts d'équipements ; formations, entraînements et équipements de forces de sécurité étrangères) à destination des alliés des États-Unis, de leurs partenaires au sein de coalitions auxquelles participent les États-Unis, ou dans le cadre d'opérations de contre-terrorisme ou de contre-insurrection internationales.

Selon la QDR, « à l'exception de la législation relative aux opérations en Afghanistan et en Irak, les autorités actuelles en charge de la planification, du financement et de l'utilisation des instruments qui permettent de mettre en place des partenariats internationaux ne sont pas adaptées aux demandes dynamiques d'une politique étrangère du 21^e siècle ».

Il faudrait donc « réviser l'aide extérieure traditionnelle ainsi que les activités et les lois de contrôle des exportations », c'est-à-dire tout ce qui concerne « l'aide au développement, l'aide humanitaire, la stabilisation et reconstruction post-conflit, les formations de la police, les entraînements et formations militaires internationales et, si nécessaire, les transferts de nouvelles technologies militaires à nos alliés et partenaires ».

Le département recommande un certain nombre de modifications législatives importantes. Il s'agirait notamment, avec le département d'État et le Congrès, de « mieux adapter le Foreign Assistance Act et l'Arms Export Control Act aux défis actuels en matière de sécurité ».

4. Le Pakistan : un cas d'école

Le Pakistan est de loin le pays qui bénéficie le plus du recentrage sur la lutte contre le terrorisme des différents programmes américains d'aide, économique et militaire, et des nouvelles priorités américaines en matière d'exportations d'armes.

Selon les calculs effectués par le Center for Strategic and International Studies, Islamabad aurait reçu plus de 10 milliards USD d'aide américaine économique et militaire entre 2001 et 2007, dont la plus grande partie visait des objectifs à court terme liés au contre-terrorisme⁵⁰ :

- 60% de ces fonds auraient été octroyés via le Coalition Support Fund (CSF).
- 15% auraient été alloués à l'aide militaire, permettant notamment au Pakistan l'achat de systèmes d'armements majeurs, tels que des avions de chasse F-16 dont la vente était bloquée depuis 1990. Pour rappel, Islamabad dispose déjà d'une flotte d'avions F-16, achetés dans les années 1980, qui ont été modifiés afin de pouvoir délivrer des ogives nucléaires.
- 15% seraient issus du Fonds de soutien économique (ESF), censé apporter une certaine stabilité macroéconomique au pays.
- Les 10% restants, enfin, auraient été consacrés au développement et à l'aide humanitaire.

Selon le Center for Public Integrity, le Pakistan

47. Federation of American Scientists, « Seventeen Agreed Proposals to Defense Trade Security Initiative », <http://www.fas.org/asmp/campaigns/control/dtsa17pts.htm>

48. United States Government Accountability Office, *Defense Trade : Arms Export Control System in the Post-9/11 Environment*, GAO-05-234, février 2005, <http://www.gao.gov/new.items/d05234.pdf>

49. Département de la Défense, *Quadrennial Defense Review Report 2006*, 6 février 2006, p. 89-91, disponible à <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>

50. Craig Cohen, Frederick Barton et Karin von Hippel, *A Perilous Course - US Strategy and Assistance to Pakistan*, CSIS Report, août 2007. Voir également Nathaniel Heller, Tom Stites et Ben Welsh, *Collateral Damage*, Center for Public Integrity, 22 mai 2007.

serait passé de la 56e à la 3e place des plus gros bénéficiaires de l'aide militaire américaine après le 11 septembre, derrière Israël et l'Égypte qui se maintiennent à la 1e et à la 2e place respectivement.

Islamabad se révèle pourtant un allié peu commode pour les États-Unis, comme le montrent les troubles politiques récents et les violences incessantes qui secouent le pays. Le Pakistan représente en effet une véritable bombe à retardement pour la

sécurité régionale et internationale mais aussi pour les États-Unis. Le pays cumule les défis. Il possède l'arme nucléaire et sert de sanctuaire aux membres d'Al-Qaïda et aux Talibans. Le président Musharraf, arrivé au pouvoir par un coup d'État en octobre 1999, est de plus en plus contesté et maintient son pouvoir d'une main de fer. Enfin, le pays abrite de nombreux mouvements radicaux d'opposition, farouchement hostiles à Washington.

Conclusion

Comparé à d'autres législations nationales, principalement européennes, le système législatif américain qui régit les transferts d'armements présente de nombreux points forts. Les transferts s'effectuent notamment dans une relative transparence. Les rapports publics rédigés trimestriellement et annuellement par les départements d'État et de la Défense informent les membres du Congrès, et le public intéressé, des licences et des livraisons d'articles et de services de défense réalisées.

Le rôle joué par le Congrès dans le contrôle des transferts est également loin d'être négligeable même s'il reste limité. En théorie, le Congrès peut en effet bloquer des ventes d'armes proposées par l'administration, mais seule une partie de celles-ci lui sont notifiées. Ensuite, s'il marque son désaccord, le Congrès a peu de chance de voir aboutir une résolution, vu les obstacles quasiment insurmontables de la procédure. Son pouvoir de contrôle s'exerce avant tout au niveau budgétaire et principalement vis-à-vis des programmes d'aide militaire gérés par le département d'État.

Le département de la Défense administre ses programmes d'assistance de manière moins transparente, tout en poussant pour une plus grande indépendance encore face au pouvoir législatif. Le président des États-Unis, quant à lui, dispose des pleins pouvoirs. S'il est favorable à un transfert militaire, il peut imposer ses décisions et lever n'importe quelle interdiction instaurée par le pouvoir législatif « dans l'intérêt de la sécurité nationale » ou en invoquant des « circonstances extraordinaires ».

Le pouvoir exécutif dispose donc d'une importante marge de manœuvre qui lui permet de fournir massivement en systèmes d'armes américains les pays qu'il estime utiles pour ses intérêts stratégiques.

A cet égard, les critères prévus par la législation américaine laissent également peu de doute sur la primauté des intérêts stratégiques américains sur les décisions d'octroi de licence.

D'abord, si de nombreux critères conditionnent, limitent ou interdisent les exportations et l'octroi d'aide militaire aux pays tiers, ceux-ci forment un ensemble peu cohérent dans le foisonnement législatif américain. Certains ne sont pas clairement définis, notamment ceux qui stipulent que les armes amé-

ricaines doivent répondre aux besoins de « sécurité intérieure » et aux besoins de « légitime défense » des pays bénéficiaires. De manière générale enfin, si l'on se réfère à la réalité du marché américain de l'armement, force est de constater que la plupart des critères, qui sont censés conditionner les transferts, notamment au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, et à la paix et la sécurité internationale, restent lettre morte. La première et seule condition que remplissent tous les transferts américains d'assistance sécuritaire est celle qui exige que ceux-ci soient conformes aux intérêts de sécurité nationale et de politique étrangère des États-Unis, dont le pouvoir exécutif est le principal garant.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont d'ailleurs développé un programme de ventes gouvernemental (Foreign Military Sales - FMS) efficace, géré par le département de la Défense, qui démontre la place centrale qu'occupent les transferts militaires dans la politique étrangère américaine et les liens étroits que les différentes administrations entretiennent avec l'industrie de la défense. Depuis lors, ce programme, associé au financement possible de ces acquisitions militaires à travers le programme Foreign Military Financing (FMF), a permis de maintenir des liens militaires étroits avec de nombreux gouvernements de par le monde grâce à un système complexe d'alliances, basé sur des transferts militaires massifs.

L'influence du 11 septembre, certes importante, n'a pas modifié fondamentalement le système d'octroi des licences d'armements vers les pays tiers, même si certains pays, soudainement redevenus fréquentables, ont largement bénéficié de cette réorientation. La « guerre globale contre la terreur » est simplement venue s'ajouter aux objectifs séculaires de politique étrangère de l'hyperpuissance américaine. Et le système législatif a continué de permettre aux États-Unis d'armer massivement des pays qu'ils critiquent par ailleurs pour leur manque de respect des droits de l'homme et leur manque de démocratie.

Car enfin, comme pour la plupart des pays exportateurs d'armements, la réalité des ventes d'armes rattrape le plus souvent les bonnes intentions des discours officiels... et du législateur. C'est particulièrement le cas pour la « première démocratie au monde » qui, dans les faits, s'illustre comme premier pays exportateur d'armements au monde, et plus particulièrement vers les pays en développement, les plus pauvres et les plus exposés aux conflits.



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Fondé en 1979 à Bruxelles, le GRIP est un institut de recherche indépendant qui étudie les questions de défense, de sécurité et de désarmement. Par ses travaux, le GRIP veut contribuer à une meilleure compréhension de ces problématiques dans la perspective d'une amélioration de la sécurité internationale en Europe et dans le monde.

Adresse: rue de la Consolation, 70
B -1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site web: <http://www.grip.org>
(bureaux ouverts du lundi
au vendredi de 8h30 à 13h et
de 13h30 à 17h)

Directeur: Bernard Adam

Coordination: Bernard Adam,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Marc Schmitz, Xavier Zeebroek

Recherche: Bernard Adam, Holger
Anders, Georges Berghezan,
Ilhan Berkol, Claudio Gramizzi,
Luc Mampaey, Pierre Martinot,
Caroline Pailhe, Cédric Poitevin,
Federico Santopinto, Pamphile
Sebahara, Marc Schmitz, Xavier
Zeebroek

Secrétariat et administration:
Dominique Debroux, Deyanira
Martinez, Chantal Schamp

Centre de documentation:
Alain Reisenfeld

Édition, relations publiques:
Denys Detandt, Danièle Fayer-
Stern, Sabine Fiévet, Marc
Schmitz

Informatique: Pascal Derycke,
Luc Mampaey

Conseil d'administration:
Bernard Adam (administrateur
délégué), Rik Coolsaet, Laurent
Dumont, Jean-Paul Marthoz,
Carl Vandoorne, Guy Vaerman.

LES PUBLICATIONS DU GRIP

Depuis sa fondation, le GRIP est surtout connu pour son travail d'édition. Au fil du temps, les publications ont changé, tant au niveau du contenu, de la présentation que de la périodicité. Depuis l'automne 1997, elles se présentent sous trois formes :

1. Les Nouvelles du GRIP

Une lettre d'information trimestrielle de 8 pages : regard sur les grands dossiers du moment, nouvelles insolites, aperçu des activités du centre, etc.

Cette lettre est envoyée d'office à tous les **membres du GRIP** en règle de **cotisation** de même qu'aux abonnés aux « Livres du GRIP ».

2. Les Livres du GRIP

Chaque année, le GRIP publie 5 ouvrages en collaboration avec les éditions Complexe, abordant les questions internationales dans les domaines de la géostratégie, de la défense et de la sécurité internationale.

Ces 5 ouvrages font partie de l'abonnement aux « Livres du GRIP » ; ils sont également disponibles en librairie et au GRIP.

3. Les Rapports du GRIP

Cette nouvelle collection (format A4, sans périodicité) valorise des travaux de recherche réalisés pour la plupart au GRIP.

Ces rapports sont envoyés d'office à tous ceux qui souscrivent un abonnement de soutien ; ils peuvent aussi être commandés au GRIP.

Tarifs 2007

	Belgique	Autres Europe	Autres Monde
1. Cotisation			
<i>Abonnement aux «Nouvelles du GRIP»</i>	15 euros	16 euros	18 euros
2. Les Livres du GRIP			
<i>Abonnement annuel aux 5 livres¹ et aux «Nouvelles du GRIP»</i>	80 euros	90 euros	95 euros
3. Abonnement complet²			
<i>Abonnement à toutes les publications (Rapports inclus)</i>	135 euros	150 euros	160 euros
4. Abonnement de soutien	250 euros	250 euros	250 euros

1. L'abonnement couvre 5 livres (équivalant à 10 numéros), plus le trimestriel «Les Nouvelles du GRIP».

2. L'abonnement annuel complet inclut la collection des Rapports (non périodiques), avec en moyenne six parutions par année.

Vous souhaitez vous abonner?

Vous pouvez le faire par téléphone (02/241.84.20), par fax (02/245.19.33), par courriel (publications@grip.org) ou en nous envoyant votre demande d'abonnement, accompagnée de votre paiement, au GRIP, rue de la Consolation, 70 B -1030 Bruxelles.

Modes de paiement: **Belgique** (virement au compte 001-1711459-67 du GRIP à Bruxelles; virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; bulletin de virement) / **France** (chèque barré; mandat postal international) / **Luxembourg** (soit verser au CCP 86464-37 du GRIP à Luxembourg; soit envoi d'un chèque au GRIP) / **Autres pays** (virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; mandat postal international) / **Autre moyen de paiement** (carte de crédit - VISA, Eurocard, Mastercard - Précisez votre n° de carte et la date d'expiration.

LES RAPPORTS DU GRIP

- 1/01 **Le micro-désarmement - Le désarmement concret en armes légères et ses mesures associées**, Michel Wéry avec la contribution de Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi, 64p., 13 euros.
- 2/01 **Le réarmement de la Sierra Leone - Un an après l'accord de paix de Lomé**, Eric G. Berman, une étude de Small Arms Survey, 42p., 8,50 euros.
- 3/01 **La disponibilité des armes à feu - Quel impact sur la sécurité et la santé publique ?**, collectif, 40p., 8,50 euros.
- 4/01 **La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères - Analyse du processus et de ses résultats**, Ilhan Berkol, 58p., 11 euros.
- 5/01 **L'ONU face au terrorisme**, Sandrine Santo, 38p., 8,50 euros.
- 1/02 **La Chine et la nouvelle Asie centrale - De l'indépendance des républiques centrasiatiques à l'après-11 septembre**, Thierry Kellner, 40p., 8,50 euros.
- 2/02 **L'Union européenne et la prévention des conflits - Concepts et instruments d'un nouvel acteur**, Félix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe et Valérie Peclow, 72p., 13 euros.
- 3/02 **L'Inde et le Pakistan - Forces militaires et nucléaires en présence**, Françoise Donnay, 40 p., 8,50 euros.
- 4/02 **Les exportations d'armes de la Belgique**, Bernard Adam, Sarah Bayés, Georges Berghezan, Ilhan Berkol, Françoise Donnay, Luc Mampaey et Michel Wéry, 72 p., 13 euros.
- 1/03 **Les relations arméno-turques - La porte close de l'Orient**, Burcu Gültekin et Nicolas Tavitian, 32p., 7 euros.
- 2/03 **La crise ivoirienne - De la tentative du coup d'Etat à la nomination du gouvernement de réconciliation nationale**, Claudio Gramizzi et Matthieu Damian, 45p., 9 euros.
- 3/03 **Enfants soldats, armes légères et conflits en Afrique - Les actions de la coopération au développement de l'Union européenne et de la Belgique**, Claudio Gramizzi, Félix Nkundabagenzi, Sophie Nolet et Federico Santopinto, 44p.
- 4/03 **Questions juridiques sur la régionalisation des licences d'armes**, Nicolas Crutzen, 28p., 7 euros.
- 1/04 **Le contrôle du courtage des armes - Prochaines étapes pour les Etats membres de l'UE**, Holger Anders, 34p., 7 euros.
- 2/04 **Bilan d'un an de guerre en Irak - Analyse des coûts et des éléments déclenchants**, Caroline Pailhe avec la collaboration de Valérie Peclow et Federico Santopinto, 52p., 9 euros.
- 3/04 **L'Union européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les Etats membres**, Thierry Coosemans, 52p., 9 euros.
- 4/04 **Marquage, enregistrement, traçage des armes légères et de petit calibre: projet de convention**, Ilhan Berkol, 44p., 8,5 euros.
- 5/04 **Qui arme les Maï-Maï? - Enquête sur une situation originale**, Charles Nasibu Bilali, 26p., 7 euros.
- 1/05 **RDC - Ressources naturelles et transferts d'armes**, Anne Renauld, 33p., 7 euros.
- 2/05 **Iran - Regard vers l'Est : la politique asiatique de la république islamique**, Mohammad-Reza Djailili et Thierry Kellner, 35p., 7 euros.
- 3/05 **Burundi - Armes légères et violence armée: quel impact sur les femmes**, Edward B. Rackley, 27p., 7 euros.
- 4/05 **Afrique de l'Ouest: Vers une Convention sur les armes légères**, Albert Chaïbou et Sadou Yattara, 20p., 6 euros.
- 5/05 **Afrique de l'Ouest: L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères**, Hélène N.V. Cissé, 22p., 6 euros.
- 6/05 **Afrique centrale : l'harmonisation des législations nationales sur les armes légères**, Pierre Huybrechts et Ilhan Berkol, 105p., 15 euros.
- 7/05 **Guerres et déficits - Les deux piliers de l'économie des Etats-Unis**, Luc Mampaey, 31p., 7 euros.
- 8/05 **Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération**, Céline Francis, 40p., 8 euros.
- 1/06 **Trafics d'armes - Enquête dans la plaine de la Ruzizi (RDC-Burundi)**, Jacques Ntibarikure, avec la collaboration de Charles Nasibu Bilali, Nicolas Florquin et Georges Berghezan, 32 p., 7 euros.
- 2/06 **La Conférence internationale sur l'Afrique des Grands Lacs - Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC**, Pamphile Sebahara, 28 p., 7 euros.
- 3/06 **RD Congo - Acquis et défis du processus électoral**, Pamphile Sebahara, 21 p., 6 euros.
- 4/06 **Trafics d'armes - Enquête de terrain au Kivu (RDC)**, coordination Georges Berghezan, 46 p., 8,50 euros.
- 5/06 **Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels - Compendium 2006**, Luc Mampaey, 33p., 7,50 euros.
- 1/07 **Agenda humanitaire à l'horizon 2015 - Principes, pouvoir et perceptions**, collectif, 54p., 9 euros.
- 2/07 **La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre - Analyse et recommandations pour un plan d'action**, Ilhan Berkol, 55p., 9 euros.
- 3/07 **Afrique de l'Ouest - L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères - Burkina Faso**, Luz Marius Ibriga et Salamane Yameogo, 24p., 6 euros.
- 4/07 **Radiographie de l'industrie d'armements en Belgique**, Clément Dumas et Luc Mampaey, 44p., 8 euros.
- 5/07 **Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne**, Federico Santopinto, 25p., 6 euros.
- 6/07 **La gestion administrative des armes en Belgique : documents d'exportation, importation, transit et détention**, Pierre Martinot, 35p., 8 euros.
- 7/07 **Dépenses militaires et transferts internationaux d'armements conventionnels - Compendium 2008**, Luc Mampaey, 38p., 8 euros.