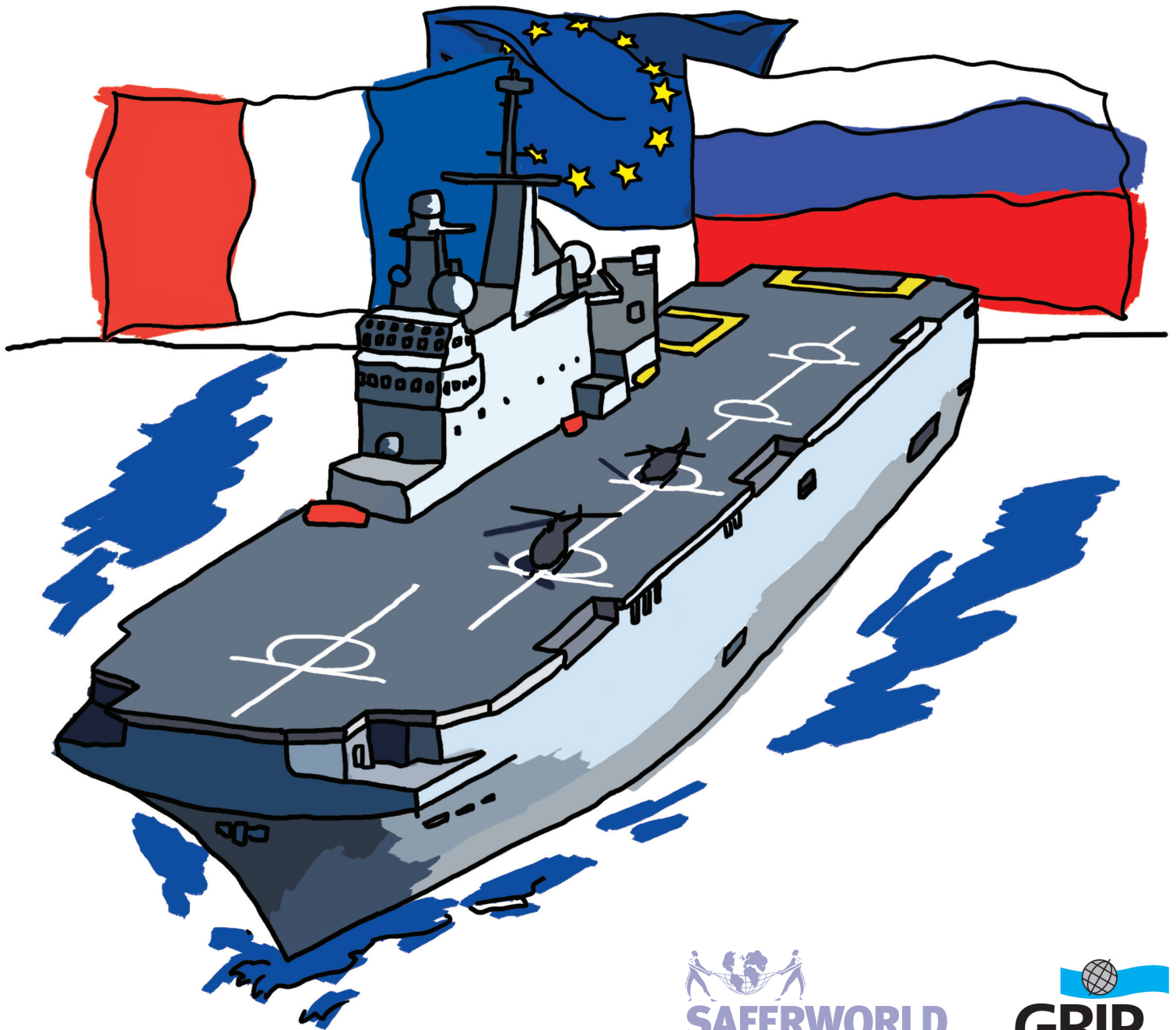


Au vent mauvais

Comment la vente des Mistral à la Russie sape les efforts de l'Union européenne



Remerciements

Ce rapport a été écrit par Roy Isbister, de Saferworld, et Yannick Quéau, chercheur associé au GRIP. Les auteurs tiennent à remercier Daniel Bertoli, de Saferworld, pour sa précieuse contribution au travail de recherche. Cette publication a été rendue possible grâce au généreux soutien de la Joseph Rowntree Charitable Trust.

Résumé

En 2011, la France a conclu un contrat avec la Russie pour la livraison de deux navires d'assaut amphibie de classe Mistral avec une option pour l'achat de deux autres unités. Il s'agissait de la première grande vente d'armes à la Russie par un pays de l'OTAN. Bien que controversée dès son origine, la récente détérioration des relations avec la Russie en raison de la crise ukrainienne a remis sur le devant de scène médiatique la vente des Mistral, ce qui a été l'occasion pour la plupart des membres de l'Union européenne de rappeler leur opposition à cette livraison. Jusqu'à récemment, la France a paru déterminée à procéder tel que convenu avec la Russie, apparemment pour des raisons économiques et par crainte que sa réputation de *fournisseur fiable* d'équipements militaires ne soit entachée en cas d'annulation de la vente. Même l'embargo de l'UE sur les armes à destination de la Russie adopté le 31 juillet 2014 n'a pu empêcher la vente puisqu'il ne s'applique pas aux contrats conclus antérieurement à sa mise en œuvre.

Les récents commentaires du président français François Hollande, par lesquels il précisa que les navires seraient livrés à condition qu'un cessez-le-feu soit instauré dans l'est de l'Ukraine et qu'un « règlement politique » soit trouvé à la crise, suggèrent que la France subit une lourde pression de la part de ses alliés. Ces commentaires ne se traduisent toutefois pas en une annulation ni même une suspension de l'accord.

Ce qui est remarquable à ce jour dans le débat sur le contrat des Mistral, même dans les discours des opposants à la livraison, c'est l'absence de référence à la pierre angulaire du système de contrôle des transferts d'armements de l'UE, c'est-à-dire à la Position commune de l'UE 2008/944/PESC du Conseil (position commune), un document pourtant en principe juridiquement contraignant.

Ce rapport soutient que la vente du Mistral soulève de sérieuses questions sur la façon dont le système de l'UE fonctionne dans la pratique. La position commune a été conçue pour assurer la responsabilité des acteurs et promouvoir la convergence entre les États membres en ce qui concerne les transferts d'armes. Lorsqu'ils ignorent la Position commune et ne se conforment en conséquence pas à leurs obligations légales, surtout lorsqu'il s'agit de cas particulièrement sensibles, les États membres nuisent à la crédibilité du système de l'UE, ainsi que, plus largement, à la promotion par l'UE et les États membres d'un système de contrôle des armements au niveau international.

Afin de remédier à ce manquement fondamental, ce rapport formule une série de recommandations :

- La France doit appliquer explicitement la Position commune de l'UE à l'accord des Mistral, et soit justifier sa décision de livrer les armements, soit annuler le transfert.
- Le parlement français ainsi que ceux des autres États membres de l'UE doivent interroger leurs gouvernements respectifs en ce qui concerne leurs positions sur la vente, à nouveau dans le cadre de la position commune.

De manière plus générale, en vue d'améliorer les politiques et pratiques européennes en matière de transferts d'armes, les États membres de l'UE devraient :

- Appliquer les embargos sur les armes et biens à double usage pour les contrats conclus avant la mise en place d'embargo.
- Renouveler leur engagement à appliquer la Position commune à toutes les décisions d'octroi de licences d'exportation, quelle que soit la nature ou l'ampleur de la proposition de transfert, et s'assurer que les débats sur les exportations d'armes et les décisions d'octroi de licences individuelles soient exprimés en des termes qui font référence à leurs obligations et qui les respectent.

Au vent mauvais : comment la vente des Mistral à la Russie sape les efforts de l'Union européenne

Introduction

En 2011, la France a conclu avec la Russie un contrat pour la fourniture à la marine russe de deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) de classe Mistral avec une option pour deux autres navires. Cet accord avait à l'époque (et pendant toute la phase de négociation) suscité l'opposition de plusieurs autres États membres de l'Union européenne (UE), principalement dans les pays baltes, au motif qu'il augmente la capacité de la Russie en matière de projection de la force et de son potentiel technologique. Les États-Unis avaient également fait connaître leur inquiétude quant à ce transfert, qui constituait alors la première grande vente d'armements à la Russie par un pays de l'OTAN.

Dans le contexte de la crise avec l'Ukraine et de la récente détérioration des relations avec la Russie, le contrat sur les Mistral est revenu sur le devant de la scène et l'opposition à cette livraison a pris de l'ampleur au sein de l'UE. Cependant, en dépit de quelques signes d'inconfort, la France semble déterminée à respecter les termes initialement établis avec la Russie. Bien que l'UE ait mis en place un embargo sur les ventes d'armes à Moscou, celui-ci ne s'applique pas aux contrats préexistants. La France estime donc qu'elle est en droit de procéder à la vente du premier navire.

Les commentaires formulés le 3 septembre 2014 par le président français François Hollande stipulent que pour que les navires soient livrés, deux conditions doivent être réunies : le cessez-le-feu mis en place dans l'est de l'Ukraine doit être respecté et un « règlement politique » à la crise doit être trouvé¹. Cette inflexion de la position française suggère que la France subit une forte pression de la part de ses alliés. Toutefois, les discours de Paris, à ce jour, ne vont pas jusqu'à parler d'une annulation ni même de suspension de la vente ; il s'agit plutôt d'une explication des conditions devant être remplies pour que la livraison du premier navire puisse se faire comme prévu initialement. Ainsi le 29 octobre 2014, selon les dires du vice-premier ministre russe Dmitri Rogozin, « Rosoboronexport a reçu une invitation à venir [en France] pour procéder au transfert du navire de guerre Vladivostok et assister à la cérémonie de lancement du deuxième navire »². Pendant ce temps, la formation du personnel russe sur le Mistral/Vladivostok se poursuit selon le calendrier prévu.

Un des grands absents du débat sur le Mistral, même dans les propos de ceux qui s'opposent à l'accord, est la position commune de l'UE sur le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires (Position commune 2008/944/PESC³ – Position commune), la pierre angulaire du système de contrôle des transferts d'armes de l'UE. La Position commune, adoptée sous la présidence française de l'UE en 2008, contient un ensemble de huit critères au regard desquels les demandes d'autorisation d'exportation doivent être évaluées. Une application rigoureuse de ceux-ci, qui visent au respect des droits humains et du droit international, à la préservation de la paix et de la stabilité régionale et à la sécurité nationale des pays amis et alliés de l'UE, semblerait obliger la France à annuler le contrat. L'application sélective des critères de la Position commune par des États membres de l'UE en faveur de leurs intérêts stratégiques et économiques est depuis longtemps un sujet de préoccupation. Dans cette perspective, la vente des Mistral soulève de sérieuses questions quant à la manière dont fonctionne le système européen dans la pratique.

¹ « Livraison du Mistral à la Russie : Paris décidera fin octobre », *Le Parisien*, 4 septembre 2014.

² « Rosoboronexport to Attend Handover of First Mistral Warship on November 14: Rogozin », *RIA Novosti*, 29 octobre 2014.

³ « Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires » (Position commune), 8 décembre 2008.

Le contrat

En 2009, la Russie a entamé des discussions avec la France pour acheter jusqu'à quatre BPC de classe Mistral. L'intérêt russe pour les navires français semble en partie provenir de lacunes perçues de leur engagement militaire pendant la guerre d'août 2008 en Ossétie du Sud, et en particulier de leur incapacité à contrôler efficacement la côte géorgienne⁴. En outre, la Russie paraît à la traîne en matière de maîtrise des technologies de pointe et de construction navale. L'achat de navires à un producteur d'armements d'Europe occidentale offrait donc plusieurs perspectives intéressantes du fait des transferts de technologies et de compétences essentielles inclus dans l'accord.

Comme c'est souvent le cas dans ce genre de contrat, les tractations se sont révélées longues et compliquées, avec des questions sensibles telles que le nombre de navires à construire (de deux à quatre), la division des tâches de production entre les établissements français et russes, le niveau et le type de transferts de technologie et le prix. Une autre complication a été la réaction des partenaires de l'UE et autres alliés de l'OTAN face à l'attitude de la France dans ce dossier.

En effet, alors que le conflit avec la Géorgie s'est avéré un facteur de motivation pour la Russie à procéder à l'achat, il a aussi suscité l'opposition des États-Unis et de plusieurs pays de l'UE qui se sentaient plus menacés que la France par la perspective d'une puissance russe plus affirmée ou possiblement plus expansionniste. On pense notamment aux États baltes, mais aussi à d'autres États membres comme la Pologne.

En dépit de ces difficultés et des inquiétudes exprimées, les discussions se sont poursuivies entre la France et la Russie jusqu'à l'approbation en décembre 2010 par le président russe Dmitri Medvedev de l'achat par Rosoboronexport (compagnie russe gérant les importations et exportations d'armements du pays) de deux navires Mistral (le Vladivostok et le Sébastopol), avec une option pour deux bâtiments supplémentaires. Les opérations de fabrication ont été confiées à un consortium franco-russe formé pour sa partie russe par United Shipbuilding Corporation (USC) et pour sa partie française par DCNS⁵. Un précontrat d'accord général a ainsi été signé en janvier 2011 entre les gouvernements français et russe⁶.

Dans la première moitié de l'année 2011, lors de la phase de négociation des détails du contrat, plusieurs sources se font l'écho de désaccords entre la France et la Russie sur les transferts de technologies : c'est le cas notamment pour le système de combat SENIT-9 et le système de commandement de la flotte SIC-21⁷. En juin de cette année, les deux pays ont finalement signé un accord formel pour deux navires, même si un certain nombre de détails restent alors encore flous pour le public, comme la nature de transferts de technologie, la répartition précise entre les deux partenaires en ce qui concerne les tâches de fabrication et d'assemblage, le prix et les dates de livraison. On sait toutefois alors que le coût total du projet est estimé à environ 1,7 milliard d'euros, avec une livraison prévue en 2014 et 2015.

L'opposition à l'accord

Comme mentionné précédemment, le contrat des Mistral a suscité la controverse dès le premier jour, des mécontentements se faisant entendre à haut niveau, en particulier aux États-Unis et chez des voisins immédiats de la Russie. Ces inquiétudes ont été attisées par des déclarations russes sur l'utilisation finale du système d'armement, par exemple l'amiral Vladimir Vysotsky aurait déclaré que « *si la Russie avait possédé les Mistral en 2008, elle aurait gagné la guerre en 40 minutes au lieu de 26 heures* »⁸ et le Premier ministre d'alors, Vladimir Poutine, s'adressant à des journalistes à

4 « Russia's Mistral Amphibious Assault Ship Buy: Caught in a Storm », *Defence Industry Daily*, 3 septembre 2014 ; Isabel Gorst, « Russia to buy warships from France », *Financial Times*, 26 mai 2011.

5 « Russian, French shipbuilders form consortium », *RIA Novosti*, 1^{er} novembre 2010.

6 L'Accord a été signé par le vice-Premier ministre russe Igor Sechin et le ministre français de la Défense Alain Juppé, en la présence du président français Nicolas Sarkozy. Voir « Russia, France sign warship agreement », *Rianovosti*, 25 janvier 2011.

7 Vincent Jauvert, « Mistral : enquête sur un contrat qui dérange », *Le Nouvel Observateur*, 9 août 2014.

8 « Mistral Blows », *The Economist*, 17 mai 2014, www.economist.com/news/europe/21602291-why-france-insists-going-ahead-selling-warships-russia-mistral-blows

De la classe Mistral à la classe Vladivostok

Le bâtiment de projection et de commandement (BPC) Mistral est un navire d'assaut amphibie de 21 300 tonnes propulsé par un moteur diesel et spécifiquement dédié au commandement et aux interventions outre-mer. Il s'agit d'un porte-hélicoptère (*Landing Helicopter Dock* – LHD), mais certains observateurs (la marine française, notamment) préfèrent mettre en avant son incapacité à opérer des aéronefs à voilure fixe (contrairement à plusieurs LHD) et le désignent sous le vocable plus spécifique de porte-hélicoptère d'assaut (*Landing Helicopter Assault* – LHA). DCNS, l'industriel naval militaire appartenant à l'État français, qui a conçu le navire et son système de combat, est l'intégrateur de la plateforme ; Thales est pour sa part responsable des systèmes de radar et de communication.

La coque du navire est construite selon les normes commerciales. En ce sens, le Mistral ne peut pas être comparé à des frégates ou d'autres catégories de navires de combat. Cependant, il peut emporter de 16 à 30 hélicoptères et quatre barges de débarquement ou deux aéroglisseurs moyens et embarquer des véhicules blindés et des soldats dans le but de les déployer. Ses capacités de projection de force sont importantes et variées, ce qui lui permet de remplir un large éventail de missions. Ses systèmes de communication haute performance en font surtout un navire adapté pour opérer comme centre de commandement en cas de déploiement militaire. Le bâtiment peut également fonctionner comme hôpital (69 lits avec une salle d'opération entièrement équipée).

Au niveau tactique, les LHA sont conçus pour contrôler les régions littorales, tant dans les eaux territoriales du pays qu'à l'étranger. Les capacités de la Russie sont pour le moment limitées dans ce domaine, comme le suggère le l'amiral en chef de la marine russe Vladimir Vysotsky qui estime que « si la Russie possédait [Mistral] en 2008, elle aurait gagné sa guerre contre [la] République de Géorgie en 40 minutes au lieu de 26 heures⁹ ».

Selon les déclarations officielles, la Russie a pour projet de faire en sorte que la classe Vladivostok transporte jusqu'à 30 hélicoptères, principalement des hélicoptères utilitaires Kamov Ka-29K (transport de troupes et rôle d'assaut), des hélicoptères coaxiaux éclaireurs ou d'attaque navalisés Ka-52K Alligator (armée de l'air à courte portée missiles – HDML air), et d'autres hélicoptères anti-sous-marins ainsi que des drones. Cette ambition est cependant trop élevée ; une estimation plus réaliste serait d'environ 20 hélicoptères embarqués¹⁰. Comme mentionné précédemment, le Mistral a aussi des capacités amphibies offrant une certaine flexibilité dans la surveillance des côtes. Avec un potentiel de stockage de 2 650 m², le Mistral peut transporter 60 véhicules blindés à roues, ou 46 de ces véhicules plus 13 chars russes T-90 moyens ou encore 40 chars ainsi que les munitions associées.

En plus des hélicoptères et des drones¹¹, le LHA repose sur des systèmes de défense plutôt limités. Le Vladivostok devrait probablement pouvoir compter sur deux canons de 30 mm (AK-630), quatre lance-grenades anti-sabotage (DP 65) et deux systèmes des missiles antiaériens à très courte portée (SA-N-10/Gibkha 3M-47). Les fonctionnalités clés de ces navires ne résident pas dans les armes elles-mêmes, mais dans l'électronique, à savoir le radar, le système de combat et surtout les systèmes de commandement de la flotte.

Paris en novembre 2009, a précisé que « si nous [la Russie] achetons cet armement, nous allons l'utiliser lorsque cela sera jugé nécessaire »¹².

En décembre 2009, six sénateurs américains, dont John McCain, ont écrit une lettre à l'ambassadeur français à Washington, Pierre Vimont, pour se plaindre de la vente¹³. La députée américaine Ileana Ros-Lehtinen, du Comité des Affaires étrangères de la Chambre des représentants a présenté un projet de loi en décembre de cette année pour exprimer que selon le Congrès des États-Unis « la France et les autres États membres de l'OTAN et de l'UE devraient refuser de vendre les systèmes d'armes majeurs et tout matériel militaire offensif à la Fédération de Russie »¹⁴. Lors d'une visite à Paris en février 2010, Robert Gates, alors secrétaire à la Défense des États-Unis, a exprimé sa préoccupation à propos de l'affaire¹⁵.

Des appréhensions ont également été exprimées dans les pays baltes, le ministre de la Défense de Lettonie, Imants Liegis, déclarant qu'avant « de conclure des accords stratégiques, les pays membres de l'UE devraient tenir des consultations internes sur les éléments qui peuvent remettre en cause la sécurité des autres membres »¹⁶. La ministre de la Défense de la Lituanie, Rasa Juknevičienė, a par ailleurs décrit l'accord comme étant « étonnant » allant jusqu'à parler d'une

9 « Mistral Blows », *The Economist*, 17 mai 2014.

10 Voir « Russia's Mistral Amphibious Assault Ship Buy: Caught in a Storm », *Defense Industry Daily*, 3 septembre 2014.

11 En ce qui concerne les capacités en drones, on parle ici d'une large palette d'options selon le type de drones embarqués (à voilure fixe ou tournante, taille, poids...) pour accomplir des missions de repérage en mer, au sol ou de surveillance des côtes.

12 Edward Cody, « Critics say proposed sale of French Mistral ship to Russia will harm region », *Washington Post*, 2 février 2010.

13 *Ibid.*

14 Josh Rogin, « Proposed French arms sales to Russia faces mounting opposition on Capitol Hill », *The Cable*, 18 décembre 2009.

15 Tom Shanker, « Gates voices concern about Warship sale to Russia », *New York Times*, 8 février 2010.

16 « Latvia and Lithuania Propose Stricter EU Rules to Stop Mistral Sale », *ITAR-TASS*, 28 février 2010.

« erreur »¹⁷ et s'est engagée à aborder le sujet lors d'une réunion des ministres de la Défense de l'UE¹⁸.

La Géorgie s'est également montrée très préoccupée par l'affaire, le président d'alors, Mikhaïl Saakachvili, notant en février 2010 que l'accord Mistral était « très risqué » et qu'il « accorderait » à la Russie une présence militaire continue dans les provinces séparatistes de la Géorgie, en violation de l'accord de cessez-le-feu négocié entre la Russie et la Géorgie par l'entremise de la France après la guerre de 2008¹⁹.

Après le tollé initial, le sujet a quelque peu disparu de l'attention diplomatique et du débat public jusqu'à l'annexion de la Crimée par la Russie, acte pour lequel Moscou a été condamné le 6 mars 2014 dans une déclaration commune des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE, y compris le président français, parlant d'une « violation délibérée de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine »²⁰.

De ce fait, certains États membres ont entrepris de restreindre leurs exportations d'armes vers la Russie. Par exemple, au Royaume-Uni, le ministre des Affaires étrangères, William Hague, a annoncé le 18 mars 2014 que son pays avait « [suspendu] toutes les licences existantes et les demandes de licences en traitement pour l'exportation directe vers la Russie de biens militaires et à double usage destinés à des unités des forces armées russes ou d'autres organismes qui pourraient être ou sont en cours de déploiement contre l'Ukraine »²¹. En mars de la même année, l'Allemagne a également annoncé la suspension d'un contrat préexistant de 120 millions d'euros au profit de la société allemande Rheinmetall qui devait construire un nouveau centre de formation de l'infanterie russe.

De plus, au niveau de l'UE, plusieurs mesures restrictives ont été imposées à l'encontre de la Russie, alors que la vente des Mistral était de plus en plus controversée.

Au début du mois de juin 2014, la BBC a rapporté que le président Barack Obama a exhorté la France à reconsidérer sa position en déclarant : « Je pense qu'il aurait été préférable d'appuyer sur le bouton pause ». Le ministre polonais des Affaires étrangères d'alors, Radek Sikorski, a quant à lui appelé la France à annuler la transaction puisque « les généraux russes ont déjà dit ce que ces navires seront utilisés pour menacer les voisins de la Russie dans la mer Noire et que cela signifie les partenaires de l'Europe »²². Au début du mois de juillet, le Premier ministre estonien, Taavi Roivas, a déclaré que les Estoniens craignent que l'opération ait un impact majeur sur le contexte sécuritaire européen²³.

Le Japon a également fait objection à la vente, ce qui peut s'expliquer par le fait que la Russie a déclaré qu'elle avait l'intention d'affecter les navires à sa flotte du Pacifique (voir infra). Le 29 juillet 2014, le ministre de la Défense Itsunori Onodera, a exprimé de « sérieuses préoccupations » sur l'affaire et a dit vouloir qu'une fin soit mise à l'accord²⁴. Le même jour, l'amiral Katsutoshi Kawano, chef d'état-major des Forces navales d'autodéfense a observé que « le Mistral est un navire de guerre avec des capacités très élevées ; si le navire est déployé à Vladivostok, il va certainement avoir un impact sur nous »²⁵.

À la suite du crash du vol MH-17, le Premier ministre britannique David Cameron a déclaré : « Franchement, dans ce pays il serait impensable de répondre à une commande comme la [vente du Mistral] »²⁶. Plusieurs ministres des Affaires étrangères de l'UE se sont prononcés contre ce

17 « Baltic states fault France's warship deal with Russia », *Agence France-Presse*, 28 décembre 2010.

18 « Comment by the Lithuanian Minister of National Defence on France agreement to sale a Mistral-class ship to Russia », *Ministry of National Defence Republic of Lithuania*, 9 février 2010.

19 Valentina Pop, « Georgian leader warns Europe against Russia warship deal », *EU Observer*, 19 février 2010.

20 « Statement of the Heads of State or Government on Ukraine », *European Council*, 6 mars 2014.

21 Cette mesure a été largement commentée comme étant un embargo unilatéral sur les armes à destination de la Russie, mais dans les faits seulement 34 des 285 licences d'exportation accordées par le Royaume-Uni ont été suspendues comme suite à cette décision. « Notice to Exporters 2014/06: UK suspends all licences and licence applications for export to Russian military that could be used against Ukraine », *Export Control Organisation*, 18 mars 2014.

22 « Obama warns France on Russia Mistral ship deal », *BBC News*, 5 juin 2014.

23 « Rõivas in France: Estonia concerned about deal to sell Mistral vessels to Russia », *Baltic Course*, 8 juillet 2014.

24 Kosuke Takahashi et James Hardy, « Japan asks France to stop Mistral sale to Russia », *Jane's Defence Weekly*, 29 juillet 2014.

25 *Ibid.*

26 « UK's Cameron questions France's sale of Mistral warships to Russia », *Reuters*, 21 juillet 2014.

transfert d'arme lors du sommet de l'UE du 22 juillet. Celui de la Lettonie, Edgars Rinkēvičs, a d'ailleurs affirmé : « *C'est très difficile à expliquer... que nous vendions des navires, mais pas seulement les navires, mais aussi d'autres types de technologie militaire, dans le pays qui a été à l'origine [du conflit]... fournissant des missiles antiaériens à des terroristes et aux séparatistes. Cela doit cesser* ». Linas Linkevičius, ministre des Affaires étrangères de la Lituanie a déclaré : « *Il n'est pas logique que nous ne fassions pas [un embargo sur les armes] avec un pays que nous accusons de mener une agression. Il y a des contrats que nous pouvons comprendre économiquement, mais nous ne pouvons pas expliquer [le contrat Mistral]* ». Le ministre des Affaires étrangères suédois, Carl Bildt, a pour sa part déclaré : « *Livrer des armes dans cette situation est un peu difficile à défendre, et c'est un euphémisme* »²⁷.

L'Allemagne a adopté une position très prudente sur les sanctions sur des livraisons d'armes à la Russie, mais après que le MH-17 ait été abattu, la chancelière Angela Merkel a suggéré que la France devrait mettre un terme à l'exportation des Mistral indépendamment du fait que le régime de sanctions le permettait²⁸.

Par la suite, à la fin du mois de juillet, l'UE a imposé un embargo sur les nouveaux contrats d'exportation d'armes et de biens à double usage²⁹. L'embargo ne s'applique cependant pas aux contrats existants, une décision largement attribuable aux réticences françaises à renoncer à la vente des Mistral. Il convient toutefois de noter que ce n'était pas la seule question ayant compliqué les efforts des membres de l'UE pour agir de concert; des préoccupations sur les implications pour les marchés financiers et l'approvisionnement en énergie, par exemple, ont également limité l'appétit des États membres de l'UE pour des mesures fortes³⁰.

Peu de temps après, le 4 août 2014, l'Allemagne a annoncé qu'elle annulait le contrat précédemment suspendu détenu par Rheinmetall, qui visait la construction d'un nouveau centre de formation de l'infanterie russe. Le vice-chancelier allemand, Sigmar Gabriel, a décrit la mesure comme une réaction à la violence croissante qui a suivi l'attaque contre le vol MH-17 malaisien dans l'est de l'Ukraine³¹.

Les Mistral et les obligations légales des États membres

Les États membres de l'UE ont beau être presque universellement opposés à l'accord Mistral depuis ses origines, ils ont pourtant de manière quasiment systématique évité de discuter de la vente dans le cadre de leurs obligations légales en matière d'exportation d'armes, notamment, celles découlant de la Position commune de l'UE.

C'est d'autant plus remarquable que le contrat soulève des interrogations plus moins importantes pour au moins six des huit critères de la Position commune de l'UE, et plus particulièrement les critères 4, 5 et 7.

Le critère 4 exige que le transfert soit refusé lorsqu'il existe un risque avéré qu'il nuise à la paix, à la sécurité et à la stabilité régionale. Le critère 5 impose à l'État exportateur de prendre en compte le risque que le transfert comporte pour la sécurité nationale des pays amis et alliés. Bien que contenant une dimension permissive pour les États tenant à « l'incidence potentielle de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur leurs intérêts en matière de défense et de sécurité », le critère 5 précise que « ce facteur ne saurait empêcher la prise en compte des critères relatifs au respect des droits de l'homme ainsi qu'à la paix, la sécurité et la stabilité régionales »³². Selon le critère 7, l'État exportateur est également tenu d'examiner le risque de détournement dans le pays acheteur, ainsi que le risque que l'une des technologies en cours de transfert puisse plus tard être réexportée vers d'autres destinations « indésirables ».

²⁷ Hugh Carnegie et Peter Spiegel, « Row erupts over French warship ahead of European sanctions talks », *Financial Times*, 22 juillet 2014.

²⁸ « Merkel suggests France should halt Mistral sale », *EU Observer*, 18 juillet 2014.

²⁹ « Adoption of agreed restrictive measures in view of Russia's role in Eastern Ukraine », *Council of the European Union*, 31 juillet 2014

³⁰ Valentina Pop, « Finland most vulnerable to Russian gas cut-off », *EU Observer*, 3 septembre 2014 ; Bruno Waterfield, « EU sanctions on Russia agreed putting City of London in front line », *The Telegraph*, 29 juillet 2014.

³¹ Stefan Wagstyl et Kathrin Hille, « Germany cancels defence contract with Russia », *Financial Times*, 4 août 2014.

³² Position commune, *op. cit.*, Article 2.5 (a).

Il convient de noter que de ces trois critères, seul le critère 4 comprend une obligation de refuser le transfert en cas de risque évident. Au cours des trois dernières années pour lesquelles des données exhaustives sont disponibles (2010–2012), les États membres de l'UE ont refusé 231 demandes de licences au titre du critère 4³³. Une analyse plus fine de ce chiffre est rendue difficile par le fait que la plupart des États membres de l'UE fournissent peu d'informations sur les refus individuels. Les Pays-Bas et l'Espagne font figure d'exceptions : au cours de la période 2010–2013, l'Espagne a refusé le transfert de drones et de matériel connexe à Taiwan ; les Pays-Bas ont quant à eux refusé autour de 10 licences pour des éléments tels que des composants de véhicules blindés à Taiwan, des intensificateurs d'image au Pakistan et des pièces de simulateurs d'obusiers pour la formation, des données d'essais en soufflerie ou encore des intensificateurs d'images à Israël. Bien qu'il ne s'agisse ici que d'un échantillon de tous les transferts refusés au titre du critère 4, la nature des produits refusés souligne la singularité de la position de la France qui se refuse à annuler la vente des navires d'assaut complets dans un pays soumis à un embargo sur les armes de l'UE.

Selon les critères 5 et 7, l'obligation est limitée à la prise en compte des facteurs pertinents lors de la formulation d'un avis sur une demande d'exportation. Néanmoins, les États membres sont invités à appliquer l'esprit et la lettre de la Position commune, et un nombre important de demandes de licences sont refusées sur la base de ces deux critères (respectivement 30 et 582 au cours des trois mêmes années)³⁴. On observera également que ces critères, ainsi que le critère 4, exigent tous une évaluation des risques applicables aux articles potentiellement concernés par un transfert, et non une évaluation globale des États récipiendaires concernés par la vente.

En ce qui concerne la vente du Mistral plus précisément, des questions sont également soulevées en vertu des critères 2 et 3 qui se réfèrent au risque que les articles transférés puissent être utilisés respectivement en violation du droit international humanitaire et des droits humains, ou qu'ils risquent de provoquer ou de prolonger des conflits internes dans le pays de destination finale. Dans le cas des Mistral, ces risques sont probablement secondaires, car ils interviendraient dans une situation de type « critère 4 », mais il faudrait toutefois que les États membres évaluent le risque qu'ils soient utilisés comme des plateformes de lancement de troupes ou de matériel en violation du droit.

Une attention supplémentaire devrait être accordée au critère 6 qui appelle l'État exportateur à faire une évaluation globale (plutôt qu'une évaluation au cas par cas, comme cela est le cas pour les autres critères mentionnés) concernant, entre autres, « *le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international* ».

Il faut souligner que si la Position commune prévoit explicitement que « *les États membres peuvent prendre en compte l'effet des exportations envisagées sur leurs intérêts économiques, sociaux, commerciaux et industriels* » – ce qui représente clairement une préoccupation majeure dans le cas des Mistral – elle précise que « *ces facteurs ne doivent pas affecter l'application des critères*³⁵. »

Les considérations autour de la Position commune renvoient également aux obligations similaires ou complémentaires du Traité sur le commerce des armes (TCA) récemment négocié. Bien que ce traité n'entrera en vigueur que 24 décembre 2014, la France, l'ayant ratifié, est liée par la Convention de Vienne sur le droit des traités l'obligeant à ne pas agir de manière contraire son objet et son but³⁶. La livraison du navire dans le contexte actuel comporte le risque de miner la crédibilité du système international de contrôle des transferts d'armes. Ceci serait d'autant plus regrettable que les États membres de l'UE ont été tout au long du processus de négociation parmi les partisans les plus actifs du TCA.

³³ En 2012 (la dernière année pour laquelle les données sont disponibles), Les États membres de l'EU ont refusé 93 licences au titre du critère 4, 9 licences sous le critère 5 et 163 en vertu du critère 7. En 2011, ils ont refusé 68 licences sous le critère 4, 12 licences pour le critère 5 et 183 pour le critère 7. En 2010, on recense 70 refus pour le critère 4, neuf licences pour le critère 5 et 236 pour le critère 7. Voir les 15^e, 14^e et 13^e *Annual Reports According to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP Defining Common Rules Governing Control of Exports Of Military Technology and Equipment*, tous disponibles à l'adresse Internet suivante : http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_en.htm

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Position commune, *op. cit.*, Article 10.

³⁶ « Convention de Vienne sur le Droit des Traités », 23 mai 1969, Article 18, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-French.pdf>

Le déploiement du Mistral

Une incertitude persiste quant à l'endroit où la Russie prévoit de déployer les deux Mistral. La ligne officielle consiste essentiellement à dire que les navires sont destinés à la flotte du Pacifique, mais dès les premières discussions autour du contrat, d'autres possibilités ont également été avancées. Par exemple, le ministre russe de la Défense, Anatoli Serdioukov, a signalé en mai 2010 que les deux premiers navires seraient déployés dans les flottes du Nord et du Pacifique³⁷. Néanmoins, il est peu probable que le Mistral soit déployé au Nord puisque, sans modifications majeures, la coque du bâtiment n'est pas adaptée à la navigation dans l'Arctique. De même, l'objectif stratégique d'un tel déploiement n'est pas clair. Le déploiement d'un navire dans la mer Baltique apparaîtrait quant à lui inutilement provocateur et n'aurait là aussi que peu d'intérêt stratégique.

L'affectation des deux navires à la flotte du Pacifique ferait certainement les affaires de la France, et serait compatible avec la préférence officielle de la Russie. En mars 2014, Interfax, citant un représentant de la Marine russe, annonçait : « *Il n'y a pas de modifications aux plans antérieurs consistant à affecter les porte-hélicoptères de classe Mistral à la flotte du Pacifique. Aucune décision de déployer ces navires dans la mer Noire n'a été prise* »³⁸. Il convient toutefois de porter attention à la formulation. Quelques nuances peuvent s'être perdues dans la traduction, mais ce n'est pas tout à fait la même chose que dire que la décision a été prise de ne pas déployer les navires dans la mer Noire. Des rumeurs et des rapports non confirmés suggèrent d'ailleurs que le déploiement dans cette région d'au moins un bâtiment est une option examinée par les autorités russes³⁹.

Une analyse du Centre for Eurasian Strategic Intelligence se basant sur les besoins en infrastructures, les capacités et les lacunes stratégiques de la Russie a conclu que les navires sont susceptibles d'être déployés sur base de leurs noms, c'est-à-dire respectivement dans le Pacifique pour le Vladivostok et dans la mer Noire pour le Sébastopol⁴⁰.

À l'est, le « pivot » des États-Unis vers l'Asie, la montée des tensions entre la Chine et ses voisins et les nombreux et ambitieux programmes nationaux d'acquisitions d'armements ont conduit la marine russe à anticiper d'éventuelles interventions militaires dans la région. La situation actuelle en Ukraine a cependant changé les priorités stratégiques et Moscou pourrait maintenant décider de baser au moins un des navires dans la mer Noire afin de préserver ses intérêts en Crimée et ailleurs dans le voisinage (comme en Transnistrie et en Géorgie)⁴¹. Plus généralement, l'évolution de la situation en Syrie et en Méditerranée serait également susceptible de modifier les plans de déploiement des Mistral. Par exemple, le porte-hélicoptère pourrait être un moyen de prévenir une intervention militaire occidentale en Syrie contre son allié Bachar el-Assad.

En prenant en considération les questions pratiques et l'environnement stratégique actuel, les deux régions où la Russie pourrait très probablement envisager le déploiement des navires à court terme sont donc : 1) la mer Noire et la mer Méditerranée ; et 2) la région Asie-Pacifique. Mais quoi qu'il en soit, comme le président Poutine l'a laissé entendre, la Russie pourra baser les navires là où elle considère qu'ils auront la plus grande utilité⁴².

Les discours publics et la Position commune

En 2014, c'est en Ukraine que référence est faite de la Position commune dans le cadre du contrat des Mistral. Konstantin Yelisieiev, ambassadeur de l'Ukraine à l'UE, a noté en juillet que « *les conditions pour la fourniture des armes militaires à des pays tiers [sont] inscrites dans le Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes de 1998, et elles ont en 2008 ont été confirmés dans la Position commune du Conseil de l'UE* »⁴³. Il a poursuivi en disant que l'accord des Mistral pourrait être contesté devant les tribunaux de l'UE en faisant valoir que, même en l'absence d'analyse détaillée de la législation de l'UE, la guerre en Géorgie en août 2008, l'annexion de la Crimée et les campagnes de déstabilisation de la Russie dans les régions orientales de l'Ukraine étaient des preuves claires de non-respect par la Russie d'au moins trois des huit critères de la position commune⁴⁴.

Ironiquement, même la Russie a fait référence à la Position commune en s'opposant à d'éventuelles ventes d'armes hongroises à l'Ukraine, au motif qu'elles violeraient la position commune (et le Traité sur le commerce des armes)⁴⁵.

37 « Russia's Mistral Amphibious Assault Ship Buy: Caught in a Storm », *Defence Industry Daily*, 26 mai 2010.

38 « Russian Navy Not to Deploy Mistral Ships in Black Sea », *Xinhua*, 27 mars 2014.

39 Stephen Blank, « Mistral Ship sale to Russia will shipwreck EU », *The Moscow Times*, 10 juin 2014.

40 Alex Kraus, « Probable areas of deployment of the Mistral class ships », *Centre for Eurasian Strategic Intelligence*, 14 août 2014.

41 Stephen Blank, « Mistral Ship sale to Russia will shipwreck EU », *The Moscow Times*, 10 juin 2014.

42 Edward Cody, *op. cit.*

43 « Ukrainian ambassador: French Mistral contract violates EU rules », *EurActiv.com*, 15 juillet 2014.

44 *Ibid.*

45 « Hungary's arms supplies to Kiev violate Budapest's legal obligations – RF Foreign Ministry », *ITAR-TASS News Agency*, 16 août 2014.

En dehors des milieux gouvernementaux, c'est à nouveau d'Ukraine que sont venues la plupart des références à la Position commune. Mikhail Samus du *think tank* ukrainien *Center for Army, Conversion and Disarmament Studies* a fait valoir que la vente est en violation de cinq critères de la Position commune⁴⁶ alors que le site de presse *Euromaidan* a à plusieurs reprises mentionné la Position commune dans des publications plaidant pour l'arrêt du transfert⁴⁷.

Pour des commentaires sur le Mistral et la Position commune au sein de l'Union européenne, il faut remonter en 2010 et aux propos de Dainius Žalimas, conseiller juridique du ministre de la Défense de la Lituanie, expliquant que « [nous] pensons que la... vente est incompatible avec les critères 2, 3, 4, 5 et 6 de l'article 2 de la position commune du Conseil de l'UE »⁴⁸. Toutefois, la ministre de la Défense, Rasa Juknevičienė, interpellée en même temps sur le même sujet, n'y a fait aucune référence⁴⁹.

Étant donné qu'il semble dans le cas présent être dans l'intérêt des États membres de l'UE de se référer à la Position commune, on peut suggérer deux explications au fait que le sujet soit largement escamoté. La première est la méconnaissance de la Position commune et de ses dispositions de la part des décideurs et des personnalités politiques. La seconde est plus cynique : ces mêmes décideurs et personnalités politiques préfèrent ne pas attirer l'attention sur la Position commune, dans l'espoir qu'ils puissent à l'avenir approuver des ventes d'armes problématiques pour répondre à des objectifs économiques et stratégiques. Les deux explications sont plausibles, des ventes controversées, notamment vers le Moyen-Orient, ayant été approuvées par les États membres de l'UE. Ces explications sont néanmoins troublantes, car si elles s'avèrent fondées, elles fragilisent sur la durée la base juridique du système de contrôle des transferts de l'UE.

La position inconfortable de la France

Le projet de vente de navires Mistral à la Russie a placé la France sur le fil du rasoir. D'un côté, elle s'efforce de maintenir sa réputation de fournisseur fiable d'armements et de soutenir l'emploi manufacturier, de l'autre, elle subit une pression significative de la part de ses alliés pour annuler la vente. Par ailleurs, Paris est légalement obligée d'appliquer la Position commune – malgré son apparente réticence à tenir compte de ce fait. La situation que la France tente de gérer expose clairement les limites d'une stratégie industrielle fondée sur les exportations d'armes et devrait être considérée comme un avertissement pour les autres pays tentés de suivre cette voie. C'est bien la stratégie de Paris consistant à vendre des armes à n'importe qui dans le but de développer ou de préserver ses capacités industrielles et militaires qui a ouvert la voie à cette situation⁵⁰.

Au niveau national, le récit dominant est que la France doit remplir ses obligations envers la Russie dans son intégralité. Au centre de cette position se trouve la question de l'autonomie stratégique⁵¹, avec une attention particulière portée sur quatre impacts négatifs liés à l'annulation.

1. La crainte que des emplois soient perdus⁵². STX, le chantier naval en charge de la construction du premier navire, compte sur le contrat pour préserver ses activités à Saint-Nazaire⁵³. Pour DCNS, la vente Mistral est moins critique, mais toujours bienvenue.

46 Mikhail Samus, « Mistral sale Putin violates the EU – expert », *Liga.Net*, 7 septembre 2014.

47 Voir, par exemple, Guil Sho, « Why France should cancel the Mistral deal with Russia », *Euromaidan Press*, 26 juillet 2014 ; « Ukrainian MFA calls upon France to suspend Mistral deal – briefing », *Euromaidan Press*, 6 août 2014.

48 « Comment by the Lithuanian Minister of National Defence on France agreement to sale a Mistral-class ship to Russia », *Ministry of National Defence Republic of Lithuania*, 9 février 2010.

49 *Ibid.*

50 Dominique Gallois, « Défense: la difficile conquête des marchés d'export », *Le Monde*, 8 septembre 2014.

51 « La suspension de la vente du Mistral suscite un concert de réactions disparates », *Les Échos*, 4 septembre 2014, www.lesechos.fr/industrie-services/air-defense/0203747635588-la-suspension-de-la-vente-du-mistral-suscite-un-concert-de-reactions-disparates-1039082.php?68Cr1uC2Ro1PBuVq.99; Jacques Sapir, « Jacques Sapir: en suspendant la livraison du Mistral Hollande met la France hors jeu », *Le Figaro*, 4 septembre 2014, www.lefigaro.fr/vox/economie/2014/09/04/31007-20140904ARTFIG00374-jacques-sapir-en-suspendant-la-livraison-du-mistral-hollande-met-la-france-hors-jeu.php.

52 *Le Figaro* (AFP), « Mistral: "stupefaction" pour les ouvriers FO », *Le Figaro*, 3 septembre 2014, www.lefigaro.fr/flash-eco/2014/09/03/97002-20140903FILWWW00432-mistral-stupefaction-pour-les-ouvriers-fo.php.

53 Vincent Jauvert, *loc. cit.*

Les capacités de production militaire de la Russie et le Mistral

Suite aux coupes budgétaires au lendemain de Guerre froide, la Russie s'est trouvée à la traîne des progrès technologiques des pays occidentaux qui, dans le contexte de la révolution dans les affaires militaires et de la guerre réseau-centrée, ont développés leurs capacités de commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance (C4ISR) ainsi que des technologies furtives, notamment pour leurs systèmes terrestres et maritimes. Les chantiers navals russes ont quant à eux du mal à maintenir, ainsi qu'à améliorer, leurs capacités de production, comme illustré par les retards et les défauts liés à la remise à neuf du porte-avions Admiral Gorshkov pour la marine indienne⁵⁴.

Pour résoudre ce problème, la Russie avait essentiellement deux options : 1) un développement endogène des compétences nécessaires pour combler cet écart – une solution coûteuse et dangereuse compte tenu des défis ; ou 2) une ouverture sélective de son marché de la défense aux fournisseurs étrangers, tout en insistant sur des offsets (ou compensations) significatifs – une pratique courante dans les pays émergents. Ainsi, la deuxième option a été privilégiée pour l'acquisition des LHA.

Les deux navires sont en cours de construction en France, mais le chantier naval russe OSK (en mer Baltique) est également impliqué dans la production d'éléments de la poupe des navires. La construction a inclus des formations en France, et a donné lieu à d'importants transferts d'expertise en ingénierie et en gestion de projet.

L'ampleur du transfert de technologie reste cependant incertaine. STX (chantier naval de Saint-Nazaire) a confirmé des transferts de technologie concernant la coque⁵⁵. On peut aussi supposer que des transferts de technologie ont eu lieu dans le cadre du système de combat SENIT-9 conçu par DCNS et systèmes de commandement de la flotte SIC-21 réalisés par Thales. Toutefois, selon DCNS, si le radar du Vladivostok est français, le système de combat à bord sera russe, tandis que les systèmes de communication nécessiteront l'intégration de composants russes et français⁵⁶. Bien que ces tâches n'impliquent pas nécessairement des transferts de technologies, c'est probablement le cas dans une certaine mesure en raison du processus d'intégration et de formation, notamment en ce qui concerne les opérations et la maintenance. Le syndicat français la Confédération française démocratique du travail (CFDT) a d'ailleurs exprimé des préoccupations sur les transferts de technologie, au moment où le contrat pour les Mistral a été signé⁵⁷.

2. Le risque que non seulement la France perde le bénéfice financier de la vente, mais de voir l'annulation entraîner de pénalités financières pouvant approcher 1 milliard EUR⁵⁸.
3. La possibilité que la réputation du pays en tant que fournisseur d'armes fiable soit endommagée⁵⁹. Les programmes d'acquisition impliquent un engagement à long terme ; les acheteurs exigent donc des garanties que leurs achats ne seront pas menacés par l'évolution possible de l'environnement sécuritaire international. La France redoute ainsi, par exemple, de voir sa position en Inde mise en péril dans le cadre de la vente des avions de combat Rafale⁶⁰.
4. D'importants transferts de technologie ayant déjà eu lieu, une annulation à ce stade tardif pourrait avoir des répercussions sur l'attitude de Moscou à l'égard de la propriété intellectuelle, créant un risque que la Russie ne démonte certains équipements français déjà transférés et s'approprie la technologie sans égard aux objections françaises⁶¹.

À cela s'ajoute le sentiment, à Paris, que la France est punie pour ses liens avec Moscou alors que d'autres États de l'UE ne le sont pas. Dans cette optique, la déclaration du ministre français des Affaires étrangères Laurent Fabius sur l'élargissement du champ d'application de sanctions de l'UE contre la Russie de transferts d'armes vers d'autres secteurs stratégiques tels que la finance ou de l'énergie peut être lue comme un message adressé respectivement au Royaume-Uni et

54 Le coût initial de l'achat en 2004 était de 974 millions de dollars mais en 2010 ce montant était finalement passé à 2,3 milliards de dollars. « Gorshkov Deal Finalized at US\$ 2.3 billion », *The Hindu*, 10 mars 2010. Voir aussi : « NS Vikramaditya: India's New Carrier », *Defense Industry Daily*, 1^{er} septembre 2014.

55 « Mistral: pas de transfert de technologie à la Russie? », *Rianovosti*, 27 juin 2014.

56 DCNS est cité dans « Russia's Mistral Amphibious Assault Ship Buy: Caught in a Storm », *Defense Industry Daily*, 3 septembre 2014.

57 Vincent Jauvert, *loc. cit.*

58 Benoist Fechner, « À quel prix la France pourrait-elle annuler la vente de Mistral à la Russie », *L'Express*, 4 septembre 2014, http://l'expansion.lexpress.fr/actualite/monde/europe/a-quel-prix-la-france-pourrait-elle-annuler-la-vente-des-mistral-a-la-russie_1572951.html; Dominique Gallois, « Mistral : quelles conséquences après la suspension de la vente aux Russes? », *Le Monde*, 4 septembre 2014, www.lemonde.fr/economie/article/2014/09/04/mistral-un-enjeu-de-taille-pour-saint-nazaire_4482013_3234.html.

59 Jean-Dominique Merchet, « Ventes d'armes : sous l'affaire du Mistral, l'exportation du Rafale », *L'Opinion*, 3 septembre 2014, www.lopinion.fr/blog/secret-defense/ventes-d-armes-l-affaire-mistral-l-exportation-rafale-15937.

60 Thomas Hofnung, « Mistral et diplomatie, le double jeu de Paris », *Libération*, 17 juillet 2014, www.liberation.fr/monde/2014/07/17/mistral-et-diplomatie-le-double-jeu-de-paris_1065799.

61 Michel Cabirol, « Russie: pourquoi une annulation du contrat mistral serait préjudiciable à la France », *La Tribune*, 20 mars 2014, www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20140320trib000821075/russie-pourquoi-une-annulation-du-contrat-mistral-serait-prejudiciable-a-la-france.html.

à l'Allemagne, par exemple⁶². Le sentiment d'injustice ressenti par Paris tient aussi au fait que certains membres de l'OTAN ont joué un rôle dans le déroulement de la crise ukrainienne⁶³.

Un discours alternatif dans la société française appelle à la responsabilité internationale du pays et plaide pour l'annulation du contrat, la France ayant manifestement mal interprété l'évolution des objectifs stratégiques et géopolitiques russes et sous-estimé la volonté de la Russie de remodeler son environnement sécuritaire par la force si nécessaire⁶⁴. Plutôt que de renforcer la capacité militaire russe, la France devrait plutôt fournir des assurances de sécurité à ses partenaires (comme elle l'a fait, par exemple, en envoyant des avions de combat Rafale dans les États baltes)⁶⁵. L'annulation pourrait ainsi aider la France à retrouver un peu de la crédibilité qu'elle a perdue dans les États d'Europe orientale et faciliter l'accès à leurs marchés de la défense. La Pologne est ici un bon exemple ; la vente du Mistral y met en péril la capacité des sociétés françaises d'armements à remporter des contrats locaux, notamment celui des systèmes antimissiles⁶⁶.

Toutefois, comme mentionné précédemment, le devoir de la France de se référer à ses obligations légales est absent du débat national.

Jusqu'à présent, Paris a essayé de gagner du temps face à la pression internationale. Le 3 septembre 2014, le président français François Hollande a annoncé qu'il allait suspendre la livraison du Vladivostok à la marine russe. Un communiqué de l'Élysée a précisé que « *les récentes actions de la Russie en Ukraine orientale violent les principes de la sécurité européenne. Le président de la République constate que, malgré les perspectives de cessez-le-feu, qui doit encore être réalisé et mis en œuvre, les circonstances actuelles ne permettent pas la livraison du premier porte-hélicoptères par la France* »⁶⁷. Cette déclaration créa la surprise, car depuis le début de la crise ukrainienne, les responsables français avaient pris soin d'éviter le sujet.

Cependant, la position du président Hollande est ambiguë. La condition minimale pour retenir la livraison semblait être l'absence d'un cessez-le-feu. Or, un cessez-le-feu a été annoncé le 4 septembre 2014. Deux semaines plus tard, le 18 septembre 2014, le président a ainsi insisté à nouveau sur cette condition, mais il a par ailleurs précisé que le Mistral serait livré « si le processus de règlement politique est complété »⁶⁸. Le défi pour la France est donc non seulement d'être certaine que le cessez-le-feu est respecté⁶⁹, mais également d'encourager une solution diplomatique rapide entre Kiev et Moscou. Néanmoins, techniquement, le contrat n'a pas été suspendu ; cela reste seulement une option. Pendant ce temps, les marins russes poursuivent leur formation sur le bateau à Saint-Nazaire, où ils sont basés depuis juin 2014.

Néanmoins, le temps est aujourd'hui compté. Il ne reste à la France que très peu de marge de manœuvre pour éviter un choix qui va inévitablement laisser un goût amer dans la bouche des officiels français, quelle que soit la décision finale entre autonomie stratégique et responsabilité internationale (et juridique). Au bout du compte, Hollande devra choisir entre irriter ses alliés européens et nord-américains, et ignorer au passage la position commune ; ou offenser Moscou, s'exposer à des pénalités pour annulation de contrat et courir le risque de perdre le contrôle de certaines parties de la technologie impliquée dans la transaction.

L'ironie de la situation dans laquelle la France se trouve est que si elle avait appliqué la position commune dès le début, elle ne serait jamais retrouvée dans cette position.

62 Reuters, « France tells UK look to London oligarchs before damning Mistral », *Reuters.com*, 22 juillet 2014, www.reuters.com/article/2014/07/22/us-ukraine-crisis-france-idUSKBN0FR27V20140722.

63 Yann Brault, « L'Ukraine à TLMEP: ce dont on n'a pas parlé », *Huffington Post*, 26 avril 2014, http://quebec.huffingtonpost.ca/yann-breault/ukraine-situation-tlmepe_b_4848705.html.

64 « La Russie est susceptible d'utiliser les Mistral contre nos alliés directs », *Le Point*, 22 mars 2014, www.lepoint.fr/edits-du-point/jean-guisnel/etienne-de-durand-la-russie-est-susceptible-d-utiliser-les-mistral-contre-nos-allies-directs-22-03-2014-1804063_53.php. François Heisebourg, « Vente de Mistral à la Russie : un acte honteux et imprudent », *Ouest France*, 19 juin 2014.

65 Alain Barluet, « Des avions Rafale dans le ciel balte pour rassurer les pays de l'OTAN », *Le Figaro*, 29 avril 2014, www.lefigaro.fr/international/2014/04/29/01003-20140429ARTFIG00255-des-avions-rafale-dans-le-ciel-balte-pour-rassurer-les-pays-de-l-otan.php.

66 Michel Cabiroi, « Mistral : comment la Pologne met la pression sur la France pour empêcher leur livraison », *La Tribune*, 30 septembre 2014, www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20140930trib000851044/mistral-comment-la-pologne-met-la-pression-sur-la-france-pour-empêcher-leur-livraison.html.

67 Nathalie Guibert, Frédéric Lemaître et Dominique Gallois, « Paris promet de ne pas livrer les Mistral à Moscou pour le moment », *Le Monde*, 4 septembre 2014.

68 « Hollande : les Mistral pourraient être livrés 'si le cessez-le feu est respecté », *Libération*, 18 septembre 2014.

69 « Ukraine: des drones français et allemands pour surveiller le cessez-le-feu », *Le Monde (avec AFP et Reuters)*, 5 octobre 2014.

Conclusion

Le contrat français de fourniture à la Russie de navires d'assaut amphibie de classe Mistral a été controversé dès la première heure et l'est devenu davantage après l'annexion de la Crimée par la Russie, de nombreux pays de l'UE ayant clairement fait savoir leur opposition à cette vente. L'embargo de l'UE sur les armes à destination de la Russie a renforcé la position des États membres qui estiment qu'il est inapproprié d'envoyer du matériel militaire ou à double usage en Russie à l'heure actuelle, tant des équipements qui affichant d'importantes capacités de projection de force que des biens ayant une influence marginale sur les capacités militaires russes ou qui n'ont pas d'application offensive. L'embargo ne couvre toutefois pas les accords convenus avant son imposition ; de ce fait, la France serait donc en droit de procéder à la vente.

Cependant, la France est également liée par la Position commune de l'UE, et un examen attentif de ses critères dans le cadre de la vente Mistral plaiderait pour une résiliation du contrat. Pourtant, la Position commune a complètement été ignorée par les États membres de l'UE, en dépit du fait que leurs inquiétudes face à une politique russe agressive et expansionniste constituent un élément tout à fait compatible avec la Position commune.

Le gouvernement français a quant à lui mis l'accent sur les conséquences de l'annulation pour son économie et de sa réputation en tant que fournisseur fiable d'équipements militaires. La conclusion évidente est que la France n'entend pas se conformer à la Position commune même si le droit européen l'exige.

Si le refus de considérer ce transfert dans le cadre de la Position commune est attribuable aux craintes des autres États membres de se trouver à l'avenir dans une position similaire à celle où se trouve aujourd'hui la France, il faut craindre de graves conséquences pour la crédibilité des systèmes de contrôle des transferts d'armements fondés sur le droit communautaire ou international.

Si la confiance dans le système de contrôle de l'UE doit être restaurée, la France doit fournir une justification publique détaillée de son soutien continu pour la vente des Mistral et le faire explicitement dans le cadre de la Position commune ; suivant une même logique, les autres États membres doivent également convenir de se référer à la Position commune pour expliquer leurs positions en ce qui concerne le transfert. À plus long terme, les États membres de l'UE doivent renouveler leur volonté d'appliquer la Position commune à toutes les décisions d'octroi de licences d'exportation, quelle que soit la nature ou l'ampleur de la proposition de transfert, et aussi faire en sorte que les débats sur les exportations d'armes et les décisions d'octroi de licences individuelles soient exprimés en des termes ne laissant aucun doute sur la prise en compte de leurs obligations légales. Ce faisant, les États membres contribueront au renforcement de la crédibilité d'un régime de contrôle des exportations qui a sérieusement été ébranlé par l'affaire des Mistral.

ANNEXE : Les critères de la Position commune de l'UE 2008/944/PESC définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations de matériel et de technologies militaires

Premier critère : respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, en particulier des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou l'Union européenne, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations internationales.

Une autorisation d'exportation est refusée si elle est incompatible avec, entre autres :

- a) les obligations internationales des États membres et les engagements qu'ils ont pris d'appliquer les embargos sur les armes décrétés par les Nations unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ;
- b) les obligations internationales incombant aux États membres au titre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de la convention sur les armes biologiques et à toxines et de la convention sur les armes chimiques ;
- c) l'engagement pris par les États membres de n'exporter aucun type de mine terrestre antipersonnel ;
- d) les engagements que les États membres ont pris dans le cadre du groupe Australie, du régime de contrôle de la technologie des missiles, du comité Zangger, du groupe des fournisseurs nucléaires, de l'arrangement de Wassenaar et du code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

Deuxième critère : respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays.

Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, les États membres :

- a) refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne ;
- b) font preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance d'autorisations aux pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe.

À cette fin, la technologie ou les équipements susceptibles de servir à la répression interne comprennent, notamment, la technologie ou les équipements pour lesquels il existe des preuves d'utilisation, par l'utilisateur final envisagé, de ceux-ci ou d'une technologie ou d'équipements similaires à des fins de répression interne ou pour lesquels il existe des raisons de penser que la technologie ou les équipements seront détournés de leur utilisation finale déclarée ou de leur utilisateur final déclaré pour servir à la répression interne. Conformément à l'article 1^{er} de la présente position commune, la nature de la technologie ou des équipements sera examinée avec attention, en particulier si ces derniers sont destinés à des fins de sécurité interne. La répression interne comprend, entre autres, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international, les États membres :

- c) refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international.

Troisième critère : situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés).

Les États membres refusent l'autorisation d'exportation de technologie ou d'équipements militaires susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants dans le pays de destination finale.

Quatrième critère : préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.

Les États membres refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale. Lorsqu'ils examinent ces risques, les États membres tiennent compte notamment des éléments suivants :

- a) l'existence ou la probabilité d'un conflit armé entre le destinataire et un autre pays ;
- b) une revendication sur le territoire d'un pays voisin que le destinataire a, par le passé, tenté ou menacé de faire valoir par la force ;
- c) la probabilité que la technologie ou les équipements militaires soient utilisés à des fins autres que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire
- d) la nécessité de ne pas porter atteinte de manière significative à la stabilité régionale.

Cinquième critère : sécurité nationale des États membres et des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un État membre, ainsi que celle des pays amis ou alliés.

Les États membres tiennent compte des éléments suivants :

- a) l'incidence potentielle de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur leurs intérêts en matière de défense et de sécurité ainsi que ceux d'États membres et ceux de pays amis ou alliés, tout en reconnaissant que ce facteur ne saurait empêcher la prise en compte des critères relatifs au respect des droits de l'homme ainsi qu'à la paix, la sécurité et la stabilité régionales ;
- b) le risque de voir la technologie ou les équipements militaires concernés employés contre leurs forces ou celles d'États membres et celles de pays amis ou alliés.

Sixième critère : comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.

Les États membres tiennent compte, entre autres, des antécédents du pays acheteur dans les domaines suivants :

- a) le soutien ou l'encouragement qu'il apporte au terrorisme et à la criminalité organisée internationale ;
- b) le respect de ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le non-recours à la force, et du droit humanitaire international ;
- c) son engagement en faveur de la non-prolifération et d'autres domaines relevant de la maîtrise des armements et du désarmement, en particulier la signature, la ratification et la mise en œuvre des conventions pertinentes en matière de maîtrise des armements et de désarmement visées au point b) du premier critère.

Septième critère : existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées

Lors de l'évaluation de l'incidence de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur le pays destinataire et du risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers un utilisateur final non souhaité ou en vue d'une utilisation finale non souhaitée, il est tenu compte des éléments suivants :

- a) les intérêts légitimes du pays destinataire en matière de défense et de sécurité nationale, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations ;
- b) la capacité technique du pays destinataire d'utiliser cette technologie ou ces équipements ;
- c) la capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations ;
- d) le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect des dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer ;
- e) le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers des organisations terroristes ou des terroristes ;
- f) le risque de rétrotechnologie ou de transfert de technologie non intentionnel.

Huitième critère : compatibilité des exportations de technologie ou d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.

Les États membres examinent, à la lumière des informations provenant de sources autorisées telles que les rapports du Programme des Nations unies pour le développement, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, si le projet d'exportation risque de compromettre sérieusement le développement durable du pays destinataire. À cet égard, ils examinent les niveaux comparatifs des dépenses militaires et sociales du pays destinataire, en tenant également compte d'une éventuelle aide de l'Union européenne ou d'une éventuelle aide bilatérale.

Créé en 1979, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide. Depuis les années 1990, le GRIP a acquis une expertise reconnue dans les domaines de l'armement et du désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), de la prévention des conflits et de la gestion des crises (en particulier en Afrique), de l'intégration européenne en matière de défense, ainsi que dans les défis stratégiques de la région Asie-Pacifique.

Saferworld est une organisation internationale indépendante œuvrant pour la prévention des conflits et la construction d'un monde plus sûr. Nous travaillons avec les populations locales affectées par les conflits pour accroître leur sécurité, et produisons des recherches et analyses dans le but de renseigner et améliorer les politiques et les pratiques locales, nationales et internationales qui contribuent à construire une paix durable. Les personnes sont notre priorité – nous croyons que chacun est en droit de s'accomplir et vivre dans un monde de paix, à l'abri de l'insécurité et des conflits violents.

Dessin en couverture par Virpi Oinonen.

Saferworld
The Grayston Centre
28 Charles Square
London N1 6HT, UK
Phone: +44 (0)20 7324 4646
Fax: +44 (0)20 7324 4647
Email: general@saferworld.org.uk
Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843
A company limited by guarantee no. 3015948

Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
467 chaussée de Louvain
B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241.84.20
Fax.: +32.2.245.19.33
Email: admi@grip.org
Web: www.grip.org