

## Industries de défense et contrôle du commerce des armes en Serbie-et-Monténégro

Hélène Masson

(6 février 2006)

Dans les années 1980, la production dans le secteur de la défense représentait le pilier de l'économie yougoslave<sup>1</sup>. La base industrielle de défense comptait environ 56 industries, localisées à hauteur de 44 % en Serbie, de 42 % en BH et de 7.5 % en Croatie pour un total de 30 000 employés. Les industriels de la défense yougoslaves produisaient sous licences soviétiques et des pays d'Europe de l'Ouest. Grâce à son statut de non aligné, la Fédération exportait des deux côtés du Mur. Les États-Unis représentaient un client important pour les armes légères et de petits calibres et les munitions. Lors des tensions ethniques du début des années 1990, les principales usines furent démontées et remontées sur le territoire serbe. Cinq grandes lignes de production furent établies à Cacak, Lucani, Trstenik, Uzice et Valjevo<sup>2</sup>. En raison de l'embargo, les industriels ne pouvaient compter que sur le marché domestique et le cas échéant sur les marchés illégaux. 30 % des capacités de production serbes auraient été endommagées lors des bombardements de l'OTAN (7 sites touchés). Ce faible pourcentage de destruction trouverait son origine dans le démontage, décidé par les autorités, des lignes de production les plus stratégiques.

A la fin de la guerre, les industriels serbes se sont trouvés confrontés aux mêmes difficultés que leurs homologues de l'ancien bloc de l'Est dix ans plus tôt : perte des clients exports traditionnels, chaînes de production non adaptées et obsolètes, absence de management et de stratégie marketing.

<sup>1</sup> *Small Arms Survey*, 2003, pp. 46-47.

<sup>2</sup> Ian Davis, *Small Arms and light weapons in the Federal Republic of Yugoslavia*, Saferworld, 2002, p. 46.

Selon les données fournies par le ministère de la Défense de Serbie-et-Monténégro, quinze entreprises continuent actuellement à produire des équipements pour le secteur de la Défense, représentant environ 14 300 emplois. Onze sont situées en territoire serbe et quatre en territoire monténégrin. Leur production relève pour l'essentiel des segments d'activités d'armes légères et de petits calibres, équipements du combattant, poudre/explosif, munitions, équipements électroniques, chimie pure.

## **1. Les industries de défense serbes et monténégrines en voie de restructuration ?**

### ***État des lieux***

#### **- Six principaux groupes**

Six d'entre-elles appartiennent à l'État et dépendent du bureau Affaires industrielles du ministère de la Défense. Il s'agit de :

<b>Entreprises</b>	<b>Lieu</b>	<b>Activités</b>
<b>KRUŠIK</b>	Valjevo	Munitions gros calibres, roquette, bombes
<b>MILAN BLAGOJEVIĆ</b>	Lučani	Poudres/explosifs
<b>PRVA ISKRA</b>	Barič	Explosifs pour munitions et bombes
<b>PRVI PARTIZAN</b>	Užice	Munitions petits calibres
<b>SLOBODA</b>	Čačak	Munitions gros calibres
<b>ZASTAVA ORUŽJE</b>	Kragujevac	Armes de petits calibres et armes de chasse

L'entreprise la plus ancienne et la plus connue est la Zastava Arms Company, filiale spécialisée dans la fabrication d'armes légères et de petits calibres du groupe Zastava Works. De 9 000 salariés sur la période 1975-1990, la Zastava Arms Company ne compte plus aujourd'hui qu'un effectif de 4 500 employés. En comparaison, les entreprises Prvi Partizan, Prvi Iskra et Krusik comptent respectivement 1 175, 180, et 2 350 salariés.

Le ministère de la Défense serbe et les forces de police demeurent les principaux clients de ces 6 groupes publics, leurs marchés export (marchés de l'ancienne Yougoslavie et des pays non alignés) ayant été largement reconquis par les industries tchèques. Dans ce contexte, surcapacités et sureffectifs les caractérisent. On estime dès lors que seuls 25 % de leurs capacités de production sont utilisés et que le chômage technique touche 40 % des effectifs. Leur situation financière est aggravée par une dette envers l'État particulièrement élevée, environ 5.5 milliards de dinars au total, résultat de la période des sanctions et de l'isolement du pays.

- Les acteurs industriels serbes de second rang

Parmi les acteurs industriels serbes de second rang, on compte :

Entreprises	Lieu	Activités
<b>IMK 14.OKTOBAR</b>	Kruševac	Fonderie, hydrauliques, pièces métalliques
<b>UTVA</b>	Pančevo	Fuselage avion, création d'un prototype LASTA avion d'entraînement mono turbo propulseur biplace en tandem Pièces en sous-traitance Ariane 5 pour entreprises belges
<b>MILE DRAGIĆ,</b>	Zrenjanin	Équipement du combattant
<b>PRVA PETOLETKA</b>	Trstenik	Électronique
<b>TRAYAL KORPORACIJA</b>	Kruševac	Masque à gaz (NBC)

- Les industries de défense monténégrines

Au Monténégro, 4 industries travaillant pour le secteur de la défense subsistent :

Entreprises	Lieu	Activités
<b>Prvi Decembro</b>	Pljevlja	Radio, électronique
<b>Combinat Aluminium</b>	Podgorica	Equipements blindés
<b>Usine du 4-11</b>	Mojkovac	Moteur roquette, cartouche, pyrotechnique, signaux, fumigènes
<b>POLIEX</b>	Berane	Explosif, chimie

- Autres industries duales présentes sur le secteur défense

A ces 15 industries et 14 300 employés s'ajoutent un certain nombre d'industries duales intervenant à divers degrés dans le secteur de la défense :

BRODOTEHNIKA	Belgrade
GALENKA – KLIRIT	Zemun
GEPARD	Novi Sad
INEX UKUS	Navi Belgrade
KAP-KOVACNICA'	Podgorica
KLUZ-PADOBRANI	Belgrade
KRKE OBUCA	Novi Sad
METALAC'	NIKŠIC
MILAN VIDAČ	Futog
OPTEL	PLJEVLJA

PETAR DRAPŠIN	MLADENOVAC
EI PUPIN TELEKOM	Zemun
REMONT REMPROM	Čačak
SAVA KOVACEVIC	TIVAT
STEVČEVIĆ	Belgrade
TERMOVENT	Brza Palanka
UCA	VRŠAC
ZELJEZARA	NIKŠIC
ZRAK	TESLIC

### - Capacités de R&D et centres de maintenance

La R&T est exécutée dans quatre établissements principaux :

Institute of chemistry, technology and metallurgy	Belgrade
Tehnički Opitni Centar (TOC)	Belgrade
Vazduhoplovni Opitni Centar	Batajnica
Vojno Tehnički Institut (VTI) Vojske SCG <sup>3</sup>	Belgrade

Quant à la maintenance, cette dernière est réalisée dans des instituts rattachés au ministère de la Défense :

Technical Repair Institute – Čačak
Technical Repair Institute – Kragujevac
MOMA STANOJLOVIC (Aéronautique)
Orao (Aéronautique)

### ***Restructuration et privatisation cahotiques du secteur***

Les autorités de Serbie-et-Monténégro ont pris conscience que la survie du secteur industriel de la Défense serait directement fonction d'une sévère adaptation de ce dernier. Pour tenter de consolider la base industrielle, le gouvernement a donc décidé d'amorcer en octobre 2003 un processus de privatisation dans le cadre du programme « *Restructuring and rationalization of defense industries companies, technical overhaul depots, non budgetary and research institutions* ».

---

<sup>3</sup> Le *Military Technical Institute* a été créé le 3 novembre 1948 par décret du ministère de la Défense de la Fédération yougoslave. De 1950 à 1992, il a réalisé ses activités de R&D dans trois instituts différents : *Military Technical Institute of the Ground Forces*, *Aeronautical Institute* et *Marine Research Institute*. En 1992, les deux premiers furent rassemblés au sein de *Vojnotehnicki Institut – VTI* ou *Military Technical Institute*.

Le programme comprend les mesures suivantes :

- ⇒ privatisation de 75 % de la base industrielle de défense. L'État conservera entre 23 % et 46 % du capital des entreprises privatisées ;
- ⇒ les 6 entreprises les plus stratégiques (KRUŠIK, MILAN BLAGOJEVIĆ, PRVA ISKRA, PRVI PARTIZAN, SLOBODA, ZASTAVA ORUŽJE) resteront dans le giron étatique, l'État conservant la majorité du capital ;
- ⇒ un représentant de l'État siègera au sein des conseils de direction. Dans les entreprises publiques, il pourra agir directement sur la détermination des axes stratégiques.

Cependant, de crainte d'augmenter l'effectif des chômeurs, le ministère de la Défense et le ministère des Relations économiques ont tardé à mettre en œuvre ces mesures. En septembre 2004, un an après l'annonce du lancement du programme de restructuration, le ministre de la Défense Davinic faisait le constat de la permanence de trois problèmes de fond dans le secteur industriel de la défense : « *these are great debts to the Serbian and Montenegrin Armed Forces (SMAF) and the local community, lack of funds for the restarting of production and surplus of employees* »<sup>4</sup>. Pour ce dernier, la consolidation des industriels doit permettre de maintenir des compétences dans les secteurs suivants : équipements du combattant, équipements avancés, système de commandement, soutien unité hélicoptères, équipement vision nocturne. Comme le souligne Boris Tadic, les autorités restent conscientes, que l'industrie serbe n'a pas les capacités de produire des équipements de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> génération<sup>5</sup>. Et cette situation n'est guère susceptible d'évoluer à l'avenir vu la faiblesse du budget consacré à la R&T, de l'ordre de 1 % du budget défense 2004, contre 15 % 10 ans plus tôt.

Le *Livre blanc 2005* établit ainsi que la Serbie-et-Monténégro possède les compétences scientifiques et techniques pour répondre à une partie des besoins de l'armée, tout en mettant en exergue la nécessité de restructurer le secteur. La porte demeure ouverte à des coopérations :

« *An adequate technical-technological modernisation and restructuring of the capacities of the defence industry of Serbia and Montenegro could provide approximately 50 % of the requirements in armaments and military equipment. This pertains primarily to : firearms and firearms munitions, some types of artillery munitions, mine layers and the corresponding mines, some anti-armour weapons, equipment for personal and collective nuclear-chemical-biological protection, explosives and gunpowder* »<sup>6</sup>.

En mars 2004, la création d'un groupe des industriels de la défense (composé de 12 membres) au sein de la Chambre de commerce de Serbie<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Serbia and Montenegro Ministry of Defence, *Press Release*, 17 septembre 2004.

<sup>5</sup> « Tadic urges passage of arms trade bill », *Agence Beta*, Belgrade, 1<sup>er</sup> décembre 2003.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 55.

<sup>7</sup> Groupe composé de sous-comités spécialisés (R&D pour les PME, marketing, programmes alternatifs, législation, production d'équipements électroniques et de communication,

témoigne du fait que les responsables d'entreprises tentent de faire mieux entendre leur voix auprès des autorités politiques et des parlementaires. Toujours dans cette volonté de promouvoir leur produit et leur savoir-faire, le premier salon des industriels de la Défense "PARTNER" a été organisé à Belgrade du 4 au 7 février 2004, en présence d'une trentaine d'industriels serbes. Lors de l'ouverture du *Salon Partner 2005*, le 2 février, le ministre adjoint de la Défense Vukasin Maras a fait part à l'auditoire de sa volonté de voir l'industrie militaire de Serbie-et-Monténégro devenir le leader régional. A cette occasion, Boris Tadic déclarait également « *This type of production has got its very important strategic political dimensions and, if the country would neglect the special defense military industry, it would be a mistake. At the same time, this sector enables an additional regional cooperation, since the special industry remained split after the country break in the regions of former Yugoslavia and this event extends an opportunity for the cooperation renewal with these and other markets* »<sup>8</sup>. Davinic rappelait pour sa part les compétences des industries dans les secteurs liés à la sécurité, et ce, dans le contexte du combat contre le terrorisme.

En mars 2005, le ministère serbe de l'Économie et le ministère de la Défense ont décidé de relancer le processus de restructuration et de privatisation à travers les trois orientations stratégiques suivantes :

- ⇒ séparation des branches civils/militaires afin de privatiser par secteur et non de manière globale (échec de la privatisation de Zastava et Krusik pour cette raison) ;
- ⇒ réduction des effectifs et rationalisation interne ;
- ⇒ renforcement de la compétitivité sur les marchés exports.

Selon Davinic, la réduction du personnel est une précondition essentielle pour retrouver une certaine compétitivité et attirer de nouveaux investisseurs. Elle devrait avoir une répercussion directe sur l'acceptation ou non par l'État de convertir la dette du groupe industriel : « *The conversion of the military industry debts and favourable loans for launching of new production programmes – intended, above all, for export, depend on the military plants' social programmes in the next few months* »<sup>9</sup>. Il considère ainsi que Krusik constitue un exemple en la matière puisque 1 000 employés ont quitté l'entreprise : « *Other military industry plants in Serbia will have to carry out similar programmes, and stimulative assets for development of new programmes and conversion of debts will not be given to a single one of them until they solve the problem of redundant personnel until April 1<sup>st</sup> 2005, which is a precondition set by the Serbian Government* »<sup>10</sup>.

---

intégrations régionales et européennes) chapeautés par un Conseil. Le président du Groupe est Radomir Lujic, directeur de Sloboda Cacak.

<sup>8</sup> Boris Tadic Visited 'Partner 2005', Belgrade Fair, 2 février 2005.

<sup>9</sup> Serbia and Montenegro Ministry of Defence, *Press Release*, 23 février 2005.

<sup>10</sup> Op. cit.

Afin d'assister les entreprises dans cette démarche, le ministère de la Défense a adopté un programme social qui prévoit des compensations financières ainsi que la possibilité de racheter cinq années de retraites pour les employés acceptant un départ sur une base volontaire. Le financement du plan, de l'ordre de 340 millions de dinars provient d'un fonds dérivé de l'ensemble des ventes des propriétés et équipements de l'armée. En juillet 2005, Zastava Oruzje a reçu une première tranche de financement, à hauteur de 172.6 millions de dinars, alors que Sloboda recevait 157.8 millions de dinars et Prva Iskra, 9.6 millions de dinars. La seconde tranche devait être versée au mois d'août 2005. Dans ce cadre, 3 300 employés ont bénéficié de mesures de départs en retraite ou de retraite anticipée, ainsi que d'un plan de reconversion. L'État prévoit qu'une petite partie de la dette de ces groupes soit annulée et le reste transformé en capital (l'actionnariat public passant de 51 à 60 %<sup>11</sup>).

### ***Partenariats et coopérations***

Afin de pérenniser les capacités du secteur, les autorités de Serbie-Monténégro et les responsables industriels souhaitent attirer les investisseurs étrangers, trouver des partenaires stratégiques et coopérer sur des programmes de modernisation. L'adoption prochaine d'une nouvelle loi sur la production d'armement devrait permettre à des investisseurs étrangers de devenir propriétaire d'une entreprise. Jusqu'à présent, le secteur de la fabrication et du commerce des armes demeurerait l'apanage exclusif des investisseurs locaux, sauf accord gouvernemental.

Les États-Unis apparaissent au premier rang des partenaires et clients de l'industrie de défense de Serbie-et-Monténégro. Ainsi, en novembre 2003, Zastava a-t-il signé un accord de coopération avec l'entreprise américaine KBI pour l'exportation d'armes légères et de petits calibres. Prvi Partizan a pour sa part obtenu un contrat de plus de 12 millions de dollars pour la fourniture de munitions. Plusieurs accords ont été conclus avec des groupes américains et britanniques, au premier rang desquels Boeing, Lockheed Martin, BAE Systems, Rockwell Collins. La société Remington a fait part de son intérêt pour Zastava.

Les autorités de Serbie-et-Monténégro cherchent également à multiplier les partenariats et les coopérations avec les entreprises européennes, sur l'exemple des coopérations en cours de PRVA PETOLETKA, UTVA, IMK 14.OKTOBAR, Teleoptik. Un renforcement des liens avec les entreprises françaises est présenté comme un objectif prioritaire, et ce, dans le cadre de l'acquisition et de la modernisation de l'équipement de l'armée (hélicoptères, systèmes de surveillance des frontières et systèmes de communication). Thales (équipements de transmission, camera "Catherine" pour la rénovation des chars M84 vendus au Koweït) et

---

<sup>11</sup> « Serbian government started the military industry restructuration », Centre for Civil-Military Relations Belgrade, *From the media*, January 21<sup>st</sup> – January 27<sup>th</sup> 2005.

Eurocopter (pièces de rechange hélicoptères Gazelle et création d'un centre de maintenance régional) sont plus particulièrement ciblés.

Un MOU a été signé avec Israël<sup>12</sup> en août 2003 et avec la Turquie en août 2004 dans le but d'intensifier la coopération dans les domaines du développement, de la production et des ventes d'équipements militaires, pouvant se traduire le cas échéant par la création de *joint ventures*.

Au niveau régional, le président serbe Boris Tadic a déclaré en mars 2005 qu'il souhaitait que l'industrie serbe réalise des productions conjointes, par exemple dans le domaine de l'artillerie mobile, avec ses homologues de Bosnie-Herzégovine (RS), au premier rang desquels Uzice (Ingman), Banja Luka Zarovic, Orao Bijelna<sup>13</sup>. Des pourparlers sont en cours avec l'entreprise croate Djuro Djakovic concernant une possible coopération dans le cadre du marché des remises à niveau de 150 chars M-84A vendus au Koweït. Ce dernier ouvrirait de nouvelles perspectives aux industriels serbes, de RS et croates.

## **2 -Un difficile contrôle des exportations d'armes**

### ***La quête des marchés exports : évolution du rôle de Jugoimport-SDPR***

Le montant des exportations d'équipements pour l'année 2003 s'élève à 60 millions de dollars, soit une hausse de 11 % par rapport à 2002. Le contrat le plus important concerne des pièces d'artillerie. Les marchés du Moyen-Orient, de l'Asie et de l'Amérique Latine se montrent en effet particulièrement intéressés par Beta, une version modernisée du Howitzer<sup>14</sup>. Le 28 janvier 2005, un contrat a été signé avec les autorités libyennes concernant la modernisation et la maintenance d'équipements militaires vendus ces dernières années<sup>15</sup>.

Dans cette quête des marchés à l'export, la holding d'État Jugoimport-SDPR a joué, jusqu'à une date récente, un rôle de premier plan. Créée en 1949 sous la forme d'un département du ministère de la Défense, *Federal Directorate of Supply and Procurement* (FDSP), ce dernier s'est vu confier pour mission d'importer les équipements militaires pour les forces armées et les forces de sécurité et de gérer l'exportation des produits fabriqués par les industries yougoslaves. Deux restructurations décidées par le gouvernement de la RFY en 1993 et 1996 ont transformé ce département en un Holding d'État rebaptisé « Yugoimport-SDPR ». Selon le texte de loi

<sup>12</sup> A cette occasion, visite des entreprises Israel Aircraft Industries, Tadiran Communications et Elbit Systems.

<sup>13</sup> « Serbian leader sees potential for cooperation with Bosnian military industry », *BBC Monitoring*, 22 mars 2005.

<sup>14</sup> « Serbian arms export company head pleased with increased exports in 2003 », *BBC Monitoring International Reports*, 6 janvier 2004.

<sup>15</sup> « Serbia's SDPR Signs Contracts To Rehaul Military Equipment in Libya », *Belgrade Tanjug*, 28 janvier 2005.

« *Law of Yugoimport-SDPR state owned company* » de 1996, Yugoimport-SDPR reste responsable de l'importation d'armes pour le compte des acteurs publics en charge de la défense et de la sécurité. L'entreprise publique assure la promotion des équipements fabriqués sur le territoire de la RFY. Elle représente un intermédiaire incontournable et exclusif pour tout contrat d'exportation. L'entreprise qui compte environ 400 employés, est dirigée par un conseil de direction composé de 9 membres. Trois d'entre-eux représentent les industriels et 6 sont nommés par le gouvernement fédéral. Ce dernier nomme également le directeur général. Le Premier ministre de la RFY (puis de Serbie-et-Monténégro) préside le comité de surveillance qui compte parmi ses membres les plus hautes autorités du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense.

Yugoimport-SDPR possède des bureaux au Koweït, à Singapour, en Russie, en Indonésie, en Chine, au Rwanda, en Grèce, en Libye, en Égypte et en Irak. Dans les années 1990, l'embargo et les sanctions internationales limitent grandement la capacité d'action de Yugoimport-SDPR, qui se lance dès lors dans un processus de reconversion avec la création de filiales telles que JUTRA, PMC Engineering, BELOM, ETNO ART, AGRO PLUS, Yugoimport-MONT. Malgré les sanctions qui frappent la RFY, Yugoimport-SDPR tente de poursuivre ses activités d'exportation d'armes avec ses acheteurs traditionnels des pays arabes et en Afrique. Dans la seconde moitié des années 1990, son directeur Jovan Cekovic met sur pied de solides liens avec la Chine par l'intermédiaire de projets de développement commun dans les domaines de la technologie des fusées et celui des munitions sophistiquées pour l'artillerie.

En 2002, l'affaire de l'ORAO met un coup d'arrêt aux activités clandestines de Yugoimport-SDPR vers l'Irak, levant ainsi le voile sur l'inadaptation du cadre législatif du contrôle à l'exportation des équipements militaires. La coopération irako-yougoslave débute au cours des années 1970, avec des programmes d'échanges d'experts militaires. C'est avec la guerre Iran-Irak, à partir de 1980, que la collaboration se renforce. Elle se traduit par la construction sur le sol irakien d'abris bétonnés pour l'aviation irakienne, d'aéroports militaires, de postes de commandement souterrains. La technologie yougoslave est utilisée pour la production de munitions de tous calibres et de missiles, et certains équipements militaires irakiens sont révisés en Yougoslavie. Pendant la période des sanctions frappant les deux États, le marché clandestin prend ainsi la relève de l'État en fournissant à Bagdad l'équipement militaire dont le régime irakien avait besoin. L'absence de changement de personnel, particulièrement au niveau de la direction avec, début 2001, la confirmation par un décret signé par Vojislav Kostunica du maintien en poste de Jovan Cekovic, explique que la coopération avec l'Irak ait perduré bien au-delà de la chute du président Milosevic.

C'est au cours d'une inspection de l'entreprise Orao de Bijeljina en Republika Srpska (Bosnie-Herzégovine) les 11-12 octobre 2002, que les troupes de la SFOR ont découvert des documents attestant que cette

dernière avait effectué avec le soutien de Yugoimport-SDPR des travaux d'entretien sur des jets irakiens de fabrication russe. Elle aurait organisé de nombreuses reprises des opérations d'aide militaire et d'équipement à Bagdad, et ce, en complète violation de l'embargo de l'ONU. Un rapport de l'International Crisis Group<sup>16</sup> souligne que jusqu'en 2002, Yugoimport a vendu des armes à l'Irak à partir de la Bosnie, de l'Ukraine et de la Russie, via la Syrie. Sous la pression des États-Unis, le bureau de Yugoimport-SDPR à Bagdad a dû fermer. Le directeur de Yugoimport, Jovan Cekovic, et le responsable de l'exportation d'équipements militaires au sein du ministère de la Défense, le général Ivan Djokic, ont été contraints à la démission. A deux reprises, en 2002 et en 2003, une délégation américaine a examiné dans le détail les comptes et les activités de Yugoimport et a rencontré des représentants du gouvernement fédéral pour les inciter à réviser leurs réglementations dans le domaine de l'exportation d'armement. Dans le cadre de la guerre en Irak, et pour prouver leur bonne volonté, les autorités serbes auraient transmis au gouvernement américain des renseignements militaires datant de l'époque du régime de Milosevic relatifs au système intégré irakien de défense antiaérienne, au système de communication entre le commandement central et les principales unités d'opération, ainsi que des croquis d'abris et d'édifices souterrains.

Si, depuis 2001, Yugoimport-SDPR participe de nouveau à des Salons internationaux<sup>17</sup>, et continue à promouvoir les produits des industriels de Serbie-et-Monténégro, son influence a diminué, particulièrement depuis que les industriels ont obtenu la possibilité de passer par des intermédiaires privés ou par leur propre bureau à l'étranger pour leur vente à l'export.

***La nouvelle loi adoptée par le Parlement le 17 février 2005, Law on Foreign trade in Weapons, Military equipment and dual-use goods***

Jusqu'en février 2005, la production, l'importation et l'exportation d'armes étaient gouvernées par la loi du 6 septembre 1996 *Production and Trade of Weapons and Military Equipment*. Le texte plaçait le ministère de la Défense au cœur du processus de contrôle des exportations. Ce dernier délivrait les autorisations de production et de commerce, sans lesquelles les industriels ne pouvaient s'engager dans des activités à l'export<sup>18</sup>. Il examinait les demandes d'autorisations en prenant en compte un certain nombre de critères « *In taking of the decision [...], defence and security needs of the country, technical and economical viability of armaments and military hardware production, territorial disposition of production facilities, environmental and safety requirements for*

<sup>16</sup> International Crisis Group, *Arming Saddam: the yugoslav connection*, Balkans Report, n° 136, 3 décembre 2002.

<sup>17</sup> Skopje en mars 2001, Budapest Show fin 2001, Air Show Berlin en 2002, DEFEXPO 04 – Inde, DSA 2004 Malaisie, SOFEX 2004 Jordanie, Eurosatory Paris.

<sup>18</sup> Op. cit., articles 8 et 9.

*armaments and military hardware shall be taken into consideration* »<sup>19</sup>. Aucun certificat d'utilisateur final n'était requis. L'introduction dans le contrat de vente d'une clause d'interdiction de ré-exportation n'était pas exigée. Les activités des intermédiaires n'étaient pas non plus couvertes par ce texte de loi.

En octobre 2002, suite au scandale de l'Orao<sup>20</sup>, et sous la pression des États-Unis, le gouvernement de Serbie-et-Monténégro décide de rédiger un nouveau projet de loi. Des experts britanniques, américains, canadiens et hongrois, ainsi que des représentants de l'OSCE conseillent le gouvernement et la *task force* interministérielle, composée de représentants des ministères des Affaires étrangères, des Relations économiques extérieures, de l'Intérieur, de la Défense et des autorités douanières, et chargée de rédiger le texte. Le 21 mai 2004, le Conseil des ministres adopte le texte et décide qu'il devra obtenir le consentement des deux Républiques avant d'être envoyé pour adoption finale devant l'Assemblée nationale de Serbie-et-Monténégro<sup>21</sup> au dernier trimestre 2004. L'avis de l'ensemble des ministères est sollicité. Au final, la nouvelle loi *Law on Foreign trade in Weapons, Military equipment and dual-use goods* est adoptée le 17 février 2005 par le Parlement<sup>22</sup>. La loi présente d'importantes modifications par rapport au texte de 1996 :

- ⇒ Introduction des biens et technologies à double usage.
- ⇒ Prise en compte de la réglementation de l'UE et du code de bonne conduite<sup>23</sup>.
- ⇒ En annexe, introduction d'une liste des matériels de guerre (*National Control List of weapons and military equipment*) et d'une liste des biens et technologies à double usage (*List of dual-use goods*), reprenant intégralement les listes UE<sup>24</sup>. Prise en compte pour les biens et technologies à double usage de l'Arrangement de Wassenaar, du MTCR, du NSG, du groupe Australie et du CWC.
- ⇒ Introduction d'une clause « *WMD catch all* »<sup>25</sup> (dans ce cadre soutien de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU n° 1540/2004).
- ⇒ Les articles 6 et 7 définissent le transport et le transit.
- ⇒ Le commerce international des armes est étendu aux domaines suivants : « *export and import ; scientific and technical co-operation, production co-operation, acquisition and transfer of property rights for technologies in the area of manufacturing controlled goods ; intellectual and material services that might be*

<sup>19</sup> Op. cit., article 10.

<sup>20</sup> *South Eastern Europe Small arms and light weapons survey, Serbia and Montenegro*, SEESAC, 2003, p. 186.

<sup>21</sup> Serbia and Montenegro Ministry of Defense, Military economic affairs sector, *South Eastern Europe Arms law Roundtable, Law on foreign trade in arms and dual use goods*, Colonel Zoran Karic, 25-26 mai 2004.

<sup>22</sup> Dans l'attente de la publication officielle de la nouvelle loi, les licences ont été délivrées par le Conseil des ministres de l'USM à partir d'un dossier préparé par le ministère de la Défense.

<sup>23</sup> Loi 2005, article 3.

<sup>24</sup> Op. cit., article 3.

<sup>25</sup> Op. cit., article 4.

*used for designing, developing, production, using and maintaining of controlled goods ; representing foreign companies, brokering, re-export, maintenance and others services in the foreign trade of controlled goods ; non- commercial export and import »<sup>26</sup>.*

- ⇒ L'autorité de contrôle n'est plus le ministère de la Défense mais le ministère des Relations économiques extérieures (MRE), signifiant ainsi un transfert des compétences du militaire vers le civil<sup>27</sup>. Le MRE délivre l'agrément préalable de l'industriel et des intermédiaires et accorde les licences.
- ⇒ L'enregistrement des entreprises devient plus strict et limité dans le temps (5 ans).
- ⇒ Les licences sont individuelles (*Open individual Export Licence*) et valables un an<sup>28</sup>. L'exportation, l'importation, le transport, le transit, les activités d'intermédiaires doivent faire l'objet d'une licence individuelle<sup>29</sup>.
- ⇒ Suivant en cela les recommandations de l'OSCE, un certificat d'utilisateur final est systématiquement demandé<sup>30</sup> et doit contenir une clause de non-réexportation. Le vendeur devra également fournir un document garantissant la bonne réception de l'équipement par l'acheteur.
- ⇒ Le MRE est chargé de créer et mettre à jour une base de données des licences accordées, rejetées et révoquées. Il réalisera chaque année un rapport au Parlement<sup>31</sup>.
- ⇒ En cas de violation de la loi, les sanctions ont été alourdies : de 1 an à 10 ans de prison et une amende jusqu'à 5 fois la valeur du bien<sup>32</sup> (articles 39 et 40).

### ***Une application sous assistance extérieure***

Selon la loi de 1996, le ministère de la Défense de Serbie-et-Monténégro, les ministères de l'Intérieur et du Transport ainsi que les Douanes au niveau des Républiques étaient responsables du contrôle de l'application des règles régissant l'importation, l'exportation et le transit. Comme l'illustrent l'affaire de l'ORAO et d'autres affaires de trafics que nous décrirons plus loin, il semble difficile de parler d'un contrôle effectif jusqu'à une date récente. Ce n'est qu'en raison des pressions exercées par les États-Unis et l'UE à partir de 2002, que la Serbie-et-Monténégro a mis fin à un certain nombre de pratiques illégales initiées pendant la période d'embargos et plus ou moins couvertes par les autorités. Depuis, ces dernières ont sollicité l'aide des agences de renseignement étrangères, au premier rang desquelles les agences américaines, dans le cadre de la vérification du destinataire final et du contrôle des intermédiaires.

<sup>26</sup> Op. cit., article 5.

<sup>27</sup> Op. cit., article 10.

<sup>28</sup> Op. cit., article 18. Le gouvernement envisage à terme l'introduction d'une licence générale (OGEL).

<sup>29</sup> Op. cit., article 1.

<sup>30</sup> Op. cit., article 15.

<sup>31</sup> Op. cit., article 26.

<sup>32</sup> Op. cit., articles 39 et 40.

Selon l'article 31 de la loi de 2005, le ministère des Relations économiques extérieures devient le responsable du contrôle de l'application de la loi en coopération avec le ministère de la Défense et les autorités des deux Républiques (ministère de l'Intérieur, Transport, Douanes, services de renseignement, de sécurité et d'inspection). Le MRE se trouve placé au centre du dispositif ce qui semble particulièrement déplaire aux industriels de la Défense, à Yugoimport-SDPR et au ministère de la Défense, habitués jusqu'ici à agir tous trois en étroite liaison et sans réel contrôle. Le responsable du département du MRE en charge du contrôle ne cache pas la difficulté de sa tâche. Son action sera contrainte par la diminution du budget fédéral et par le manque de formation du personnel. L'application du contrôle lui paraît particulièrement difficile et complexe dans deux nouveaux domaines couverts par la loi : les technologies et biens à double usage et les activités des intermédiaires. Afin de préparer les différents acteurs du futur système de contrôle, deux séminaires de formation ont été organisés dans le premier semestre 2004. L'un initié par l'ambassade américaine les 18-20 février 2004 sur l'évolution du cadre juridique, l'autre organisé les 5-8 avril 2004 sur les listes de matériels (UE, États-Unis, Royaume-Uni).

Concernant la réforme de la police et du contrôle des frontières, la République serbe bénéficie de l'assistance du SEESAC, de la NAMSA, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'UNDP, de l'UE et d'aides bilatérales en provenance des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Canada. La République monténégrine travaille étroitement avec l'UNDP, l'OSCE et l'USAID. En effet, dans le cadre de l'évolution de ses missions, l'armée de Serbie-et-Monténégro n'est plus en charge du contrôle des frontières depuis décembre 2003. Cette tâche revient désormais au ministère de l'Intérieur en partenariat avec les Douanes des deux Républiques. Cependant, la surveillance des frontières et la lutte contre le trafic illicite souffrent de l'absence de coordination entre les deux Républiques et entre les services compétents au sein de chaque République. Les moyens techniques modernes font défaut.

Deux zones apparaissent plus problématiques : la frontière Monténégro/Albanie et la frontière administrative avec le Kosovo et Metohija<sup>33</sup>. Les douanes du Monténégro ont une réputation de corruption. Pour tenter de réformer un système de surveillance insuffisant et inefficace<sup>34</sup>, les États-Unis ont lancé un programme d'assistance technique d'un montant de 1.2 million de dollars, *USAID Border Crossing Upgrade*

---

<sup>33</sup> *Report of Serbia and Montenegro on the implementation of the UN programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspect*, 2003.

<sup>34</sup> *Cross Border Trafficking in South Eastern Europe – Assessing Trafficking Activities in the Southern Adriatic Region*, SEESAC, Belgrade, 18 September 2003.

*(BCU) Project*, qui concerne 9 postes frontières<sup>35</sup> au Monténégro, auquel s'ajoute des sessions de formations financées par le *Department of Homeland Security* d'un montant de 3 millions de dollars. Quant au contrôle de la frontière avec le Kosovo, si quelques rencontres ont été initiées sous l'égide de l'UE, de l'OSCE et de la KFOR entre les autorités de Serbie-et-Monténégro, les représentants des forces armées et les représentants du centre de coordination pour le Kosovo et Metohija, la coordination dans ce domaine demeure minimale<sup>36</sup>.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.*

---

<sup>35</sup> « U.S. Ambassador Polt and Prime Minister Djukanovic to Mark Completion of Construction of New Border Crossing Facilities Funded by U.S. Government », *The United States Consulate*, Podgorica, 26 mai 2004.

<sup>36</sup> *Cross Border Trafficking in South Eastern Europe*, op. cit.