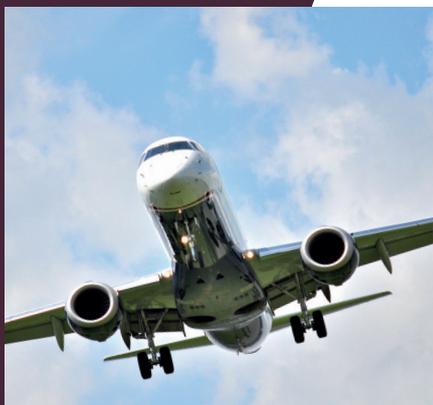


LES BIENS À DOUBLE USAGE (*CIVIL ET MILITAIRE*)

**De quoi parle-t-on ?
Quels contrôles ?
Quelles perspectives ?**



Contact presse :
Yoann KASSIANIDES
01 45 05 70 11
ykassianides@fieec.fr



SIEPS

Syndicat des Industries Exportatrices
de Produits Stratégiques

Mars 2017

SOMMAIRE

Edito - Sandro Zero, Président du SIEPS	5
Infographie relative aux biens à double usage	7
Les biens à double usage : De quoi parle-t-on ?	9
Définition d'un bien à double usage	9
Les raisons de l'encadrement des BDU	10
La réglementation actuelle	11
Les obligations réglementaires relatives aux BDU	11
Les sanctions liées à la violation de la réglementation	11
L'encadrement réglementaire de ces biens	12
Les actions de la profession relatives aux biens à double usage : le SIEPS	14
Accompagner les entreprises et être l'interlocuteur des administrations	14
Révision du règlement 428/2009 modifié : de nouveaux enjeux	14
Position du SIEPS sur la proposition de révision du règlement 428/2009 par la Commission européenne	16
L'écosystème de l'encadrement des biens à double usage	23
Les régimes de contrôle	23
Les acteurs en France et à l'international	24

EDITO

Par Sandro Zero, Président du SIEPS

Les biens à double usage sont définis comme les produits, services et technologies qui répondent à un usage tant civil que militaire, pouvant contribuer au développement d'armes de destruction massive. A ce titre, compte-tenu du rôle fondamental des électrotechnologies au cœur de la transition numérique, les produits et solutions de nos secteurs sont très nombreux à pouvoir être considérés comme étant à double usage et donc à être potentiellement soumis aux réglementations spécifiques afférentes à ces biens à l'exportation.

Notre profession suit de longue date ce sujet spécifique et y consacre des travaux dédiés depuis plus de vingt ans. La création au sein de la FIEEC d'un syndicat centré sur le double usage, le SIEPS, traduit notamment l'implication de nos industries sur ce sujet. En effet, le SIEPS a pour mission de suivre et d'influencer l'évolution des réglementations en la matière. Il interagit avec les administrations françaises et les instances européennes chargées des questions de biens à double usage.

A l'heure où la Commission européenne a entrepris une révision des dispositifs réglementaires encadrant les biens à double usage, l'action collective de notre Fédération est plus que jamais utile pour être force de propositions et pour éclairer les travaux en cours afin d'éviter une complexification et une extension démesurées du cadre légal de ces produits. Le projet de révision en cours de discussion comporte en effet de nouvelles dispositions susceptibles d'alourdir les obligations pesant sur les industriels exportateurs de biens à double usage, notamment via l'élargissement du scope des contrôles aux « droits de l'homme et au terrorisme » et l'introduction d'une clause de due diligence, ou encore via l'extension du champ de la « catch all clause ». Cela entraînerait le transfert de nouvelles responsabilités exclusivement aux entreprises européennes impliquant de supporter la gestion des risques du monde contemporain et un notable avantage pour nos concurrents à qui ces nouvelles dispositions ne s'appliqueraient pas.

L'objectif du présent document est de présenter le champ actuel de la réglementation, les sources nationales, européennes et internationales de ce cadre réglementaire, ainsi que d'établir une revue argumentée des évolutions proposées dans le projet de révision porté par la Commission européenne.

Cet éclairage est particulièrement important pour rendre lisibles nos propositions et mettre en lumière les positions de notre profession ainsi que le risque de voir un dispositif déjà lourd et complexe s'enrichir de nouvelles dispositions dont la définition insuffisante ne pourrait qu'entraîner une incertitude juridique accrue pour de nombreux produits et services. Pour les industries fortement exportatrices que sont les électrotechnologies, une telle incertitude juridique cumulée à la complexité des procédures aurait des conséquences importantes en termes de perte de compétitivité.

C'est pourquoi nous souhaitons participer activement au débat public, auprès des instances concernées et de la Commission européenne afin de faire en sorte que l'objectif légitime des pouvoirs publics en termes d'efficacité du contrôle des biens à double usage puisse être atteint sans contraintes complémentaires pour nos entreprises ni distorsion de la compétitivité. Présenter simplement un sujet très complexe et faire comprendre ses enjeux est donc le but de ce document.

Nous vous en souhaitons bonne lecture.

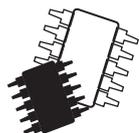
LES BIENS À DOUBLE USAGE

DÉFINITION DES BIENS À DOUBLE USAGE

« les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une **utilisation tant civile que militaire** ».

Article 2 du règlement européen 428/2009 modifié

QU'EST-CE-QU'UN BIEN À DOUBLE USAGE ?



Circuits intégrés

01010101
01010101
01010101
101

Calculateurs



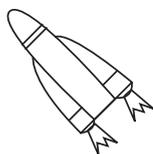
Hélice



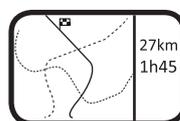
Ordinateur



Réacteur nucléaire



Lanceurs spatiaux

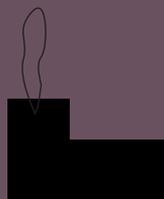


GPS



Télécommunications

PROCÉDURE D'EXPORTATION D'UN BIEN À DOUBLE USAGE



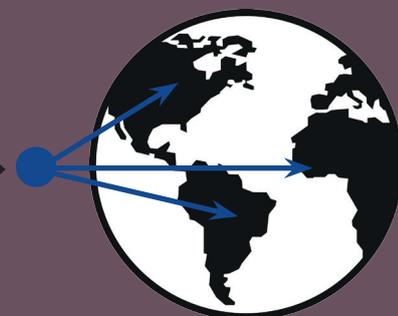
Une entreprise produisant des biens à double usage

Soumet une demande de licence d'exportation

SDBU

instruit la demande

Autorisation & Exportation



QUELQUES SANCTIONS EN CAS DE NON RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION

3 ans
d'emprisonnement

Selon le Code des douanes

225 000€
d'amende

Selon le Code pénal

1 an
d'emprisonnement
+
15 000€
d'amende

Spécifiquement à la cryptographie

Les biens à double usage : De quoi parle-t-on ?

Définition d'un bien à double usage (BDU)

Les biens à double usage sont définis par l'article 2 du règlement européen 428/2009 comme étant « les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une **utilisation tant civile que militaire ...** » et ils sont clairement listés un à un dans l'annexe au règlement européen actuellement en vigueur.

Compte-tenu de leur importance stratégique et du possible détournement de leur utilisation civile, les exportations **des biens et technologies à double-usage (BDU)** sont **soumises au contrôle de l'Etat d'exportation pour lutter contre le risque d'utilisation dans les armes de destruction massive et le risque d'accumulation déstabilisante d'armes dans certaines régions du monde.**



Les biens à double usage soumis à une autorisation d'exportation sont listés dans l'Annexe I du règlement européen 428/2009. Cette liste de contrôle s'applique aux biens exportés par les Etats-membres de l'Union Européenne vers n'importe quel pays du monde y compris en intracommunautaire.

Ces biens sont répartis en 10 catégories (de la catégorie 0 à la catégorie 9) :

- **Catégorie 0** : Matières, installations et équipements nucléaires (réacteurs nucléaires, uranium, graphite)
- **Catégorie 1** : Matières spéciales et équipements apparentés
- **Catégorie 2** : Traitement des matériaux (roulements à billes, machines-outils, fours)
- **Catégorie 3** : Electronique (composants électroniques, circuits intégrés, équipements à commande par programme enregistré)
- **Catégorie 4** : Calculateurs (de type numérique, hybride)
- **Catégorie 5** : Télécommunications et « Sécurité de l'information »
- **Catégorie 6** : Capteurs et lasers (acoustique, capteurs optiques, ensemble radars)
- **Catégorie 7** : Navigation et aéro-électronique (système de navigation, équipements de réception)
- **Catégorie 8** : Marine (véhicules, systèmes d'imagerie électronique, hélices)
- **Catégorie 9** : Aérospatiale et propulsion (moteurs, lanceurs spatiaux)

D'autres biens ne figurant pas dans cette liste peuvent néanmoins être contrôlés par les Etats s'ils risquent de contribuer à la prolifération des armes de destruction massive biologiques, chimique ou nucléaires. Cela est prévu dans l'article 4 du règlement 428/2009 par la « clause attrape-tout » (ou « *catch all clause* »).

L'Annexe IV du règlement 428/2009 modifié énumère également l'ensemble des biens soumis à un contrôle d'exportation en intracommunautaire. L'Annexe IV du règlement 428/2009 modifié énumère également l'ensemble des biens soumis à un contrôle d'exportation **dans l'enceinte intracommunautaire.**

Les raisons de l'encadrement des BDU

L'objectif principal de la mise en œuvre de ces contrôles est de **lutter contre la dissémination des armes conventionnelles et de la prolifération d'armes de destruction massive** dans le monde.

La volonté d'encadrer les biens à usages civils et militaires est née dès le début de la guerre froide.

Un groupe consultatif informel s'est constitué dès cette période réunissant initialement les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, afin d'éviter les détournements de matériels stratégiques vers les pays du bloc soviétique. Ce groupe, le Comité de Coordination pour le Contrôle des Echanges Multilatéraux (COCOM) avait procédé à la création de trois listes de biens stratégiques (liste de biens nucléaires, liste de biens militaires et liste de biens à double usage). Il a été dissout en 1994 et remplacé par **l'Arrangement de Wassenaar**.

A la fin de la guerre froide et suite aux événements en Irak et en Afghanistan, l'Union Européenne s'est saisie du problème en promulguant le **règlement du Conseil de l'Union Européenne du 22 juin 2000**.

Face aux nouvelles menaces dans le monde, dont l'attentat terroriste du 11 septembre 2001 à New-York, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté à l'unanimité la **Résolution 1540** d'Avril 2004 qui impose à tous les pays des NU de mettre en œuvre un système de contrôle des exportations. Le Conseil de l'Union Européenne à son tour a souhaité **renforcer les dispositions existantes** relatives à l'exportation des biens à double usage au travers du nouveau **règlement 428/2009**.

La France s'est également dotée d'un dispositif juridique plus robuste en adoptant une série de décrets et d'arrêtés à partir de 2010 dont la création du Service des Biens à Double Usage (SBDU) et de la Commission Interministérielle des Biens à Double Usage (CIBDU).

Ainsi, l'application de cette réglementation solide à l'échelle européenne permet à l'Union Européenne de se conformer et **sauvegarder l'ordre public et la sécurité publique**. Aujourd'hui une refonte totale de la réglementation européenne a été proposée par la Commission Européenne.

Elle a reçu un accueil très mitigé de la part des exportateurs français et européens car les contraintes complémentaires proposées sont d'application uniquement pour les exportateurs de l'Union Européenne ce qui constitue une distorsion additionnelle de la concurrence vis à vis de nos concurrents des pays tiers. Les propositions par contre visant une fluidification des exportations sont timides et surtout pas à la hauteur des besoins et des attentes des exportateurs français et européens.

Si la France devait donner suite à ces nouvelles contraintes proposées par la Commission Européenne et le Parlement Européen il en résulterait un nouveau coup dur pour notre compétitivité et donc pour notre balance commerciale.

La réglementation actuelle

Les obligations réglementaires relatives aux BDU

L'exportation de l'ensemble des biens qualifiés de biens à double usage est **obligatoirement conditionnée par l'obtention d'une licence d'exportation** délivrée par les autorités nationales à la demande de l'exportateur.

Plusieurs types de licences peuvent être attribués selon les caractéristiques du bien et du bénéficiaire de l'exportation elle-même.

- **La licence individuelle** attribuée pour l'exportation ponctuelle d'un ou plusieurs biens définis vers un destinataire déterminé et pour une utilisation finale connue ;
- **La licence globale** attribuée pour une série d'exportations d'un ou plusieurs biens spécifiques vers un ou plusieurs destinataires déterminés et pour une utilisation finale connue ;
- **L'autorisation générale d'exportation de l'Union européenne** attribuée pour certains types d'exportations, pour des biens et destinations déterminés (le règlement prévoit 6 autorisations générales) ;
- **La licence générale nationale** attribuée pour des biens appartenant à 4 catégories déterminées (biens industriels, produits chimiques industriels, graphite de qualité nucléaire industriel, produits biologiques industriels).

Chaque type de licence est **valable pendant un nombre d'années déterminé** et fait l'objet d'un **processus d'instruction différent**. En France, l'autorité compétente pour délivrer ces licences est le **Service des Biens à Double Usage (SBDU)** de la Direction Générale des Entreprises (DGE) après examen de la demande par les différents ministères techniques compétents (CIBDU).

Les licences des « biens à double usage » sont valables dans toute la Communauté européenne.

En France, un cadre spécifique est réservé aux biens à double usage intégrant de la **cryptographie**. En effet, en plus des formalités prévues par le règlement européen 428/2009 modifié, **l'exportation de ce type de bien est soumise à une autorisation délivrée par l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI)**. Ces mesures sont d'autant plus conséquentes qu'elles touchent de nombreux biens et technologies (les télécommunications, les machines à commande numérique, les objets connectés etc.).



Les sanctions liées à la violation de la réglementation

En cas de violation de la réglementation en vigueur, plusieurs types de sanctions sont prévus.

Le Code des douanes prévoit ainsi des sanctions pénales à l'égard de tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsqu'il s'agit de produits prohibés. Selon **l'article 38.1** du code susmentionné, un produit est considéré comme prohibé lorsque son exportation est interdite ou soumise à restriction ou à des formalités particulières. **L'article 414** du code des douanes prévoit ainsi une peine **d'emprisonnement pouvant atteindre 3 ans ainsi que la confiscation de l'objet de la fraude, des moyens de transport et de l'objet ayant servi à masquer la fraude**. Cette peine peut être complétée par le **paiement d'une amende dont le montant est compris entre 1 et 2 fois la valeur de l'objet de la fraude**.

Le Code Pénal prévoit également des sanctions dans les cas les plus graves dont certaines atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. **L'article 411-6** prévoit ainsi des sanctions pouvant atteindre **15 ans de détention criminelle et 225 000 euros d'amende**.

Des sanctions administratives et pénales spécifiques à l'exportation des biens à double usage intégrant de la cryptographie sont également prévues. Tout manquement à la réglementation peut être puni jusqu'à **deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende**.

L'encadrement réglementaire de ces biens

Les biens à double usage sont listés dans le **Règlement européen 428/2009** modifié instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage. Ce texte constitue le **texte de référence** en vigueur relatif aux biens à double usage et reprend les listes établies par des régimes de contrôle internationaux.

Pour consulter la liste des biens à double usage, il convient de se référer à l'Annexe I de ce texte : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:fr:PDF>.

Ce règlement a fait l'objet de modifications par :

- ➔ **Le règlement n°1232/2011** du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, qui rajoute des types d'autorisations générales communautaires.
- ➔ **Le règlement n°2016/1969** de la Commission du 12 septembre 2016, qui met à jour la liste des biens soumis à autorisation d'exportation.

Des dispositions complémentaires s'ajoutent à ce texte réglementaire européen notamment à l'égard de pays spécifiques dont :

- Le **règlement européen 2015/1861** du Conseil du 18 octobre 2015 et le règlement européen d'exécution 2016/1375 de la Commission du 29 juillet 2016 modifiant le règlement européen 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de **l'Iran**.
- Le **règlement européen n°36/2012** du 18 janvier 2012 modifié, relatif à la **Syrie**.
- Le **règlement européen n°833/2014** du Conseil du 31 juillet 2014 modifié par le règlement européen n°960/2014 du Conseil du 8 septembre 2014 relatif à la **Russie**.

En complément de ces textes, **la France a publié des décrets et arrêtés précisant les modalités d'application du règlement 428/2009** pour les différentes licences d'exportation dont :

- **Le décret n°2001- 1192 du 13 décembre 2001 consolidé le 28 février 2017** « relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double usage ».

- **Le décret n° 294 du 18 mars 2010** portant création d'une Commission Interministérielle des Biens à Double usage (CIBDU) auprès du Ministre des Affaires étrangères et européennes (JORF du 20 mars 2010) ;
- **L'arrêté du 18 mars 2010** portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Service des Biens à Double-Usage » (JORF du 20 mars 2010) ;
- **L'arrêté n° 1192 du 13 décembre 2001 modifié**, relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double-usage (JORF du 15 décembre 2001) ;
- **L'arrêté du 13 décembre 2001** relatif à la délivrance d'un certificat international d'importation et d'un certificat de vérification de livraison pour l'importation de biens et technologies à double usage (JORF du 15 décembre 2001) ;
- **L'arrêté du 24 avril 2002** relatif à l'importation et à l'exportation de produits du tableau 1 et à l'exportation de produits au tableau 3 de la Convention du 13 janvier 2003 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (JORF du 4 mai 2002); cet arrêté prévoit la production d'un Certificat d'Utilisation Finale (CUF).

Deux arrêtés publiés le 31 juillet 2014 ajoutent des dispositions complémentaires relatives aux biens à double usage en France. Ils permettent en effet à la **France** de contrôler l'exportation vers les pays tiers de deux types de biens :

- **Les gaz lacrymogènes et agents anti-émeutes**
- **Les hélicoptères civils et certaines pièces détachées**

Ce contrôle est rendu possible par **l'article 8 du règlement 428/2009** modifié qui permet aux Etats-membres de l'Union Européenne de pouvoir contrôler l'exportation de certains biens non listés de façon discrétionnaire pour des raisons de sécurité ou pouvant atteindre les droits de l'homme.

D'autres réglementations interviennent dans le cadre des BDU dans le monde. Notamment à travers des dispositions américaines concernant les biens et technologies d'origine américaine réexportés vers d'autres destinations conformément à l' « Export Administration Regulations (EAR) ». On parle ainsi d' « **extraterritorialité** » de la loi américaine qui ne s'applique pas dans un cadre légal national, mais qui est une « quasi » obligation « commerciale » que les exportateurs ont intérêt à respecter faute de quoi leur commerce avec les Etats Unis serait compromis. La réciproque n'étant pas en place, voici encore un sujet dont les exportateurs français sollicitent depuis longtemps l'aide de l'administration française et européenne.

Des restrictions spécifiques sont également prévues à l'encontre de certains pays tels que l'Iran, la Corée du Nord, la Russie ou la Syrie. Dans ces pays, les règlements peuvent interdire toute importation et exportation de biens qualifiés de biens à double usage ou admettre des dérogations pour des biens à usages civils avérés.

Les actions de la profession relatives aux biens à double usage : le SIEPS

Accompagner les entreprises et être l'interlocuteur des administrations

En 1995, compte-tenu du nombre important d'entreprises de notre profession concernées par la question des biens à double usage, et afin de les assister dans leurs démarches d'exportation, la FIEEC (Fédération des Industries Electriques, Electroniques et de Communication) a décidé de structurer un syndicat dédié : le SIEPS (Syndicat des Industries Exportatrices de Produits Stratégiques).



Le SIEPS est notamment chargé depuis plus de 20 ans de participer à la mise en place du régime de contrôle des biens à double usage, de suivre l'évolution des réglementations nationales, européennes et internationales, de la mise à jour des listes des biens contrôlés et d'aider ses adhérents à exporter en toute conformité, sécurité et fluidité leurs produits stratégiques et en un mot d'être un « Exportateur Responsable ».

Depuis sa création, le SIEPS s'attache à décrypter les textes relatifs à ce type de biens et s'engage dans un processus de veille et d'information dans l'objectif d'apporter une assistance à la mise en place des stratégies d'exportation de ses adhérents. Il constitue par ailleurs une interface unique et transversale entre notre profession et les différentes administrations en charge de ce sujet dans les domaines les plus sensibles de l'Aéronautique, la Biologie, la Chimie, la Défense, l'Electronique, la Mécanique de précision et le Nucléaire.

Dans une volonté d'ouverture à l'international, propre à l'exportation, le SIEPS assure le secrétariat du Projet BOTTICELLI (network international d'industries) et a conclu des accords de coopération avec ses homologues en Corée (KOSTI) et au Japon (CISTEC).

A ce titre le SIEPS se positionne comme la structure de lobbying de la FIEEC et l'instrument d'ouverture à l'international de la profession, mais principalement est l'interlocuteur privilégié des exportateurs (de produits stratégiques) et de l'administration en charge, le SBDU, dont il a notamment suggéré et accompagné la création en 2010.

Le SBDU est désormais l'autorité nationale compétente dans ce domaine ainsi que l'autorité de classement des produits et technologies. Il traite les demandes d'autorisation d'exportation des BDU émises par les entreprises et constitue le guichet unique pour la recevabilité et l'instruction de ces demandes ainsi que pour la notification de la décision à l'exportateur.

Révision du règlement 428/2009 modifié : de nouveaux enjeux

A la suite du 4^{ème} Forum des exportateurs de biens à double usage en juin 2016 et de l'annonce des principales pistes d'évolution du règlement 428/2009 dont les travaux de révision sont actuellement en cours d'examen à Bruxelles et Paris, notre profession a souhaité réagir. Associée aux consultations menées par le SBDU, elle s'est notamment prononcée sur deux dispositions phares de cette proposition susceptibles d'ajouter des contraintes supplémentaires pour les entreprises exportant des BDU : la clause de *due diligence* relative aux droits de l'homme et la modification de la « *catch all* » clause.

Due diligence et droits de l'homme

La Commission européenne souhaite insérer une clause de ***due diligence*** relative aux droits de l'homme dans le règlement. Cette disposition demande aux exportateurs de prendre en considération l'état des droits de l'homme dans le pays destinataire du bien exporté. Cette disposition crée une zone dangereuse d'incertitude juridique car la vérification de la situation des droits de l'homme dans le pays destinataire de l'exportation est une notion mal définie et complexe à mettre en œuvre. La responsabilité d'évaluer les bonnes pratiques établies dans le pays destinataire du bien incomberait ainsi à l'entreprise exportatrice. Par ailleurs, cette exigence pourrait affaiblir la compétitivité des exportateurs de l'Union Européenne puisqu'elle serait d'application uniquement dans l'UE et n'aurait pas vocation à être intégrée dans la réglementation des autres pays tiers et encore moins dans les régimes internationaux de contrôle (voir point D.1 plus loin).

L'extension du champ de la catch all clause

La *catch all clause* est une disposition existante dans le règlement actuellement en vigueur. C'est un principe exorbitant du droit commun qui **accorde un pouvoir étendu à l'administration**. Celle-ci peut en effet contrôler des biens non listés dans une logique de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. La **proposition de la Commission vise à étendre sensiblement le champ d'application de cette clause**. Ce qui pourrait se traduire par l'obligation pour les entreprises, en cas de doute sur la nature du bien (à double usage ou non), de **déposer systématiquement des demandes de licence d'exportation** auprès de l'administration. Cela impliquerait pour les administrations de devoir traiter des demandes supplémentaires, le délai de l'instruction de l'ensemble des dossiers serait ainsi prolongé et les listes existantes ne seraient plus qu'indicatives puisque l'octroi de licences ne se ferait qu'au cas par cas.

Aussi, cette extension du champ de la « catch all » viendrait complexifier la lisibilité des dispositions existantes et pourrait, in fine, nuire au bon fonctionnement et à la mission propre de la réglementation.

Pour consulter l'ensemble des dispositions et des nouvelles mesures discutées par la Commission européenne et retrouver les recommandations émises par le SIEPS à leur égard, **veuillez trouver ci-après sa position**.

Position du SIEPS la proposition de révision du règlement 428/2009 par la Commission européenne

Nous devons reconnaître à la Commission un vrai travail de qualité et de quantité, structuré dans la forme comme dans le contenu. Le texte proposé par la Commission constitue une vraie révolution par rapport aux fondamentaux de ce règlement qui, tout en étant modifié à plusieurs reprises, constitue depuis 15 ans l'instrument majeur de stabilité, d'équilibre et de défense régional contre la prolifération d'armes de destruction massive. Les lentes mutations intervenues jusque-là dans le règlement depuis les années 2000 ont su apporter la sécurité à un secteur qui par sa nature stratégique et sensible nécessite d'évoluer dans la rigueur, la stabilité, le respect des engagements internationaux, la fluidité du commerce, le respect de la concurrence et la continuité tout en tenant compte des nouvelles menaces de prolifération introduites par l'évolution des technologies.

Il ne s'agit pas ici d'une révision ni d'une restructuration mais d'une vraie révolution dont on ne peut pas mesurer les conséquences.

Le règlement du contrôle de l'exportation des biens à double usage actuel a fait la preuve de sa validité depuis des années et il aurait simplement besoin de légères modifications pour s'adapter aux techniques du commerce d'aujourd'hui, à l'évolution des moyens de transport et de diffusion de l'information et à l'implication des exportateurs dans le système de contrôle. Le nouveau système qui résulterait de la proposition de révision risquerait d'entraîner un blocage du dispositif de contrôle, la proposition étant trop lourde de conséquence et trop innovante en s'éloignant des objectifs initiaux de lutte contre la prolifération, objet unique du Règlement 428/2009. Dans une matière si sensible et stratégique comme la non-prolifération, il n'est pas raisonnable d'introduire des nouveautés risquant de mettre en péril l'existence d'un système qui fonctionne assez bien.

L'extension massive des références aux Droits de l'Homme, au Terrorisme et à la « Catch All » risquent ainsi de déstabiliser les exportateurs et les administrations et ouvrent la porte à de nouveaux détournements de la mission d'origine pour devenir un règlement « fourre-tout ».

L'article 4 et l'article 8 de l'actuel règlement mentionnent déjà respectivement dans l'ordre :

- le recours à la *Catch All* à la discrétion des Etats pour des produits non listés à l'Annexe I, mais pouvant être destinés à contribuer à la prolifération d'armes de destruction massive
- la possibilité de contrôle de produits non listés à l'Annexe I pouvant constituer une menace à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme.

La Commission, en ouvrant le règlement aux droits de l'homme, prive les Etats de leur prérogative sur les domaines de sécurité. Une ouverture du Double Usage aux droits de l'homme donne « de facto » cette prérogative à la Commission. De plus la subsidiarité qu'elle évoque pour justifier sa « prise de pouvoir » sur les Etats n'est pas justifiée par les droits de l'homme car des multiples textes existent déjà à ce sujet. Ce n'est donc pas le droit de l'homme la cible de cette révision, mais la prise de pouvoir dans le domaine de la sécurité.

Le bouleversement du règlement actuel ne peut qu'introduire des difficultés majeures pour les exportateurs et pour les organes de contrôle de l'Etat.

La suite de ce document de synthèses sera structurée comme suit :

1. Dispositions inacceptables mettant à risque les fondements et les objectifs propres au règlement,
2. Dispositions qui méritent certains aménagements pour en assurer l'applicabilité,
3. Dispositions manquantes à ajouter au dispositif.

Dispositions inacceptables mettant en péril les fondements et les objectifs propres au règlement

Droit de l'Homme

Le règlement 428/2009 est la réponse de l'UE à la Résolution 1540 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Il est rappelé que la mission affichée par la Résolution 1540 est la lutte contre la prolifération et elle n'évoque pas les droits de l'homme.

En Juin dernier a eu lieu à New York au siège des Nations Unies le « Comprehensive Review Meeting of the 1540 Resolution ».

Aucune des 196 délégations n'a cité dans sa déclaration les Droits de l'Homme encore moins la nécessité de les introduire dans les travaux à mettre en œuvre pour rendre plus efficace la résolution.

L'introduction d'un nouvel élément dans le champ d'application de la réglementation Double Usage ne serait donc pas en phase avec les engagements internationaux et pourrait nuire à l'objectif d'origine autour duquel tout le règlement est construit : la non-prolifération des armes de destruction massive et leurs vecteurs.

L'introduction par ailleurs d'une nouvelle liste purement communautaire dans l'annexe IB (cybersurveillance) ouvre la porte dans le futur à l'introduction d'autres types de listes servant à d'autres cibles que la non-prolifération. Cette dérive ultérieure viderait encore d'avantage le règlement Double Usage d'efficacité vis-à-vis de sa finalité d'origine.

Ce nouveau concept dans le règlement actuel serait d'application unilatérale dans l'Union Européenne car les autres pays du monde ne seraient pas tenus à l'introduire dans leurs propres réglementations et l'effet sur les marchés se ferait sentir immédiatement avec le transfert de ces marchés de l'Union Européenne vers les pays qui ne seraient pas soumis à ces contraintes ultérieures.

Le secteur financier a déjà fait savoir dans des réunions bilatérales avec les industriels que l'octroi de financements serait rendu plus difficile à cause des nouvelles incertitudes introduites par la proposition de la Commission.

Les solutions alternatives suivantes sont proposées :

- L'article 8 actuel du règlement 428/2009 reprend déjà les droits de l'homme et la sécurité nationale à la discrétion des Etats membres. Le rajout d'un paragraphe renforçant ce concept serait plus raisonnable.
- L'accroissement de la coopération entre les Etats et l'implication des exportateurs dans cette coopération rendraient le système plus efficace.
- L'identification ouverte, officielle, partagée et transparente des pays qui se rendraient coupables d'infraction aux droits de l'homme serait une solution qui ne ralentirait pas le commerce licite et serait d'application mondiale assurant ainsi le respect de la libre concurrence.
- Une Résolution des Nations Unies qui imposerait à tous les mêmes contraintes

Catch all

Dans la proposition de la Commission, le recours massif à la « catch all » qui était une exception et un instrument à la discrétion des autorités, devient une règle générale dont l'application serait transférée aux exportateurs.

Les exportateurs pour se couvrir juridiquement seront amenés à déposer des demandes de licence d'exportation à chaque fois qu'un doute existe ce qui aurait comme conséquence le débordement des services administratifs et d'alourdir et encombrer tout le processus des demandes de licence provoquant naturellement le ralentissement sinon le blocage des procédures normales. De plus, l'octroi de financements serait rendu plus difficile.

En cas d'utilisation de cette disposition (très régulièrement donc) une communication devra être effectuée par les Etats à la Commission qui sera en charge de la communiquer aux autres Etats Membres. Le risque est que la Commission aussi soit débordée par les communications et que tous les retards favoriseraient les exportateurs des pays qui ne seraient pas tenus à respecter les mêmes procédures.

Les Banques ont déjà fait savoir que l'octroi de financement en serait plus difficile.

Enfin le recours régulier à la « catch all » remplacerait « de facto » les listes de produits du règlement qui sont une vraie référence dans le monde et qui n'auraient plus la même dynamique de mise à jour régulier contenu de recours massif à la « catch all ».

Pour conclure, les incertitudes sur les produits visés par les Droits de l'Homme couplées avec celles introduites par la « catch all » rendraient le commerce licite beaucoup plus difficile pour les exportateurs européens à l'avantage de la concurrence étrangère.

Nous invitons l'administration à prendre contact avec les institutions financières pour avoir directement leur avis sur la réforme. Le SIEPS peut aider à organiser une telle consultation.

Les solutions alternatives suivantes sont proposées :

- L'actuel article 4 du règlement prévoit déjà la possibilité d'utiliser la « catch all » dans certains cas et à la discrétion de l'administration. Le rajout d'un paragraphe renforçant ce concept pourrait être considéré.
- L'accroissement de la coopération entre les Etats et l'implication des exportateurs dans cette coopération rendraient le système plus efficace.
- Une Résolution des Nations Unies qui imposerait à tous les mêmes contraintes.

Dispositions qui méritent certains aménagements pour en assurer l'applicabilité

ANNEXE IV

L'aménagement de l'annexe IV avec la possibilité d'obtention de licences globales est une bonne disposition, mais « peut mieux faire ».

Cette proposition cherche à trouver une solution faisant recours à un dispositif qui n'était pas né pour cela. L'obligation de se doter d'un ICP (Programme Interne de Contrôle) pour l'obtention d'une LIGLO, l'obligation d'effectuer un « reporting » détaillé sur l'état des exportations dans le cadre de la LIGLO et enfin la durée de validité encore limitée de la LIGLO, sont autant d'obstacles au commerce légitime des produits stratégiques.

Nous rappelons encore une fois que les exportateurs aux Etats Unis bénéficient de Licences Générales pour les produits de l'Annexe IV pour la quasi-totalité des Etats Membres.

La solution alternative suivante est proposée à défaut de la suppression pure et simple de cette annexe, demandée par le SIEPS depuis plusieurs années :

- Autorisation Générale Européenne (AGUE) pour tous les produits de l'Annexe IV
- Recours à licence pour l'Annexe IV uniquement en cas d'utilisation directement militaire

Durée de validité des licences

La Commission propose d'harmoniser dans les Etats Membres la durée de validité des licences. Ceci est une bonne disposition, mais la durée devrait être revue à la hausse (3 ans) et non pas à la baisse (1 an).

Il est ici rappelé que ce règlement s'applique à des exportations de produits légitimes pour des applications civiles. Les exportateurs des Etats Unis peuvent obtenir des licences valables pour la durée prévisible de la durée des exportations. Ceci est repris plus tard dans la proposition de Licence Grand Projet.

La solution alternative suivante est proposée :

- Que la durée de la licence soit variable et compatible avec la durée prévisible/contractuelle des exportations. Il faudrait être en phase avec les contrats signés avec les clients.

Reporting AGUE

La promotion des AGUE est une bonne proposition, mais les conditions du reporting rendent cette disposition lourde et contradictoire avec la facilitation octroyée.

La solution alternative suivante est proposée :

- Remplacer le reporting par l'obligation de tenue de registres internes pour le suivi des exportations effectuées au titre des AGUE. Cette disposition pourrait être conditionnée par la présence d'un ICP agréé par un groupement d'industriels comme le Projet BOTTICELLI au niveau international ou le SIEPS au niveau national.

Article 7

L'article 7 actuel avait été conçu pour permettre la libre circulation sans obstacles (l'obtention d'une licence étant considérée comme un obstacle) des hommes et des idées. Cette disposition exempte actuellement de licence « la fourniture de services ou la transmission de technologies si cette fourniture ou transmission implique un mouvement transfrontalier de personnes ». La suppression de cette exemption touche la liberté de circulation des hommes et des idées, pénalise en particulier l'enseignement et pourrait faire l'objet de transgressions régulières par les universitaires ou au pire faire l'objet de procédures en justice. Surement, elle provoquerait une augmentation vertigineuse de demandes de licence, auxquelles l'administration ne pourrait pas faire face.

La solution alternative suivante est proposée :

- Garder l'article 7 tel quel en y ajoutant éventuellement la condition que l'exemption ne s'appliquerait pas aux utilisations directement militaires. Ceci est en effet le cas pour l'assistance technique contrôlée uniquement en cas d'utilisation militaire.
- Au pire assimiler l'enseignement à une assistance technique (revoir la définition pour la rendre plus claire et explicite) suivant donc les mêmes contraintes que l'assistance technique contrôlée uniquement en cas d'utilisation militaire.

Incentifs OEA

La proposition mentionne positivement le Statut d'OEA reconnu par les 28 Etats de l'UE, mais ne précise pas les avantages octroyés qui pourraient être des dispenses de licence pour la circulation entre OEA, ou la dispense de reporting pour les AGUE. Toute certification constitue une avancée vers la sécurité, mais l'effort d'obtention de cette certification et les garanties liées à cette certification doivent être récompensées par des facilitations par rapport aux exportateurs qui ne seraient pas certifiés.

La solution alternative suivante est proposée :

- Expliciter les incantifs et les facilitations octroyées aux détenteurs d'une certification OEA
- Créer une certification Export Control pour le ICO qui pourrait être labellisé par le SIEPS au niveau national ou par le Projet BOTTICELLI au niveau international.

Licence Grands Projets

Cette proposition est une bonne chose pour la fluidité des exportations de grands projets, comme une centrale nucléaire, qui auraient été déjà approuvés au niveau gouvernemental avec une licence unique.

Il manque les conditions exactes pour l'obtention d'une telle licence. Aux USA cette licence n'existe pas tout simplement car les licences sont normalement délivrées avec une durée conforme aux contrats d'exportation et dans la limite de validité des accords intergouvernementaux.

La solution suivante est proposée :

- Définir les conditions d'octroi d'une licence grands projets en conformité au contrat d'exportation

Exportations de faible valeur et exportations entre filiales de la même entreprise

Aux Etats Unis les exportations technologiques entre filiales de la même entreprise ne sont pas soumises à licence. La proposition de la Commission ne fait que reprendre, à la demande du SIEPS, ce qui existe déjà chez nos concurrents depuis longtemps. C'est une bonne chose car la prolifération ne s'effectue pas à l'intérieur d'une même entreprise, mais en dehors (et souvent à la demande d'un gouvernement).

Reconnaissance mutuelle

La Commission demande un mandat pour négocier des « reconnaissances mutuelles » des systèmes export control. Cette proposition est bonne et fait suite à l'impuissance des Etats à finaliser une telle procédure avec des pays tiers (les USA par exemple). Bien que cette proposition constitue un élargissement des responsabilités de la Commission sur un domaine, la sécurité, jusque-là de la responsabilité des Etats, il faut la soutenir pour que la procédure ait une chance d'aboutir.

Dispositions manquantes à ajouter au dispositif.

Sanctions

Un chapitre spécifique aux sanctions est nécessaire pour résoudre un certain nombre de problèmes dont voici les plus importants :

- Il permettrait de cibler des pays et des produits et d'éviter que des dispositions contraignantes s'appliquent à toutes les exportations y compris les plus légitimes. Un tel chapitre permettrait de concentrer toutes les problématiques Droit de l'Homme, « catch all » et terrorisme sans donner des responsabilités complémentaires à la Commission et sans interférer avec le commerce légitime.
- Il permettrait enfin de fédérer toutes les sanctions des Etats Membres pour clarifier la démarche à suivre par les exportateurs européens sans qu'ils soient obligés de prendre en considération les sanctions d'autres pays tiers (OFAC par exemple). Pour ce faire le soutien des Etats Membres aux exportateurs est absolument nécessaire pour ne pas les laisser seuls et démunis contre les contraintes commerciales imposées par les pays tiers.
- Il permettrait d'établir une fois pour toutes le niveau de précaution à respecter vis-à-vis des dirigeants et des actionnaires des bénéficiaires des exportations

Simple communication (Export Monitoring)

Mettre à l'étude la possibilité d'élargir le recours aux « vérifications à posteriori » et d'autoriser les exportations plus « simples » et « moins sensibles » par des simples communications des exportateurs. Les exportateurs ont l'impression en effet que plus que dans un but de non-prolifération, le système des licences répond à un besoin d'information des Etats. Si ceci est le cas, les industriels seraient favorables à remplacer le système de licences par un système de « simple communication » de toutes les exportations de produits sensibles. L'information des Etats en résulterait plus exhaustive sans diminuer le niveau de protection.

Implication de l'Industrie

Contenu du rôle clef joué par les exportateurs dans la lutte contre la prolifération et considérant que l'industrie est le premier filet de protection contre la prolifération et que l'industrie est appelée à prendre l'initiative des demandes de licence et que l'industrie est la mieux placée pour connaître la dangerosité des produits qu'elle produit et connaître ses clients et leurs intentions d'utilisation, il paraîtrait utile d'impliquer davantage les exportateurs dans le système export control en tant que partenaire des instances nationales, européennes et internationales. Ce partenariat pourrait être conditionné à la mise en place d'un ICO certifié (voir §2E).



Industry Technical Advisor Body

Une instance technique à forte connotation (mais pas exclusivement) industrielle possédant des compétences sur tous les types de produits stratégiques (BCN) contrôlés et leur vecteurs, devrait voir le jour et être soutenue par le (s) gouvernement (s) pour être l'intermédiaire entre l'industrie exportatrice de produits stratégiques et les instances gouvernementales.

Risk-Based Approach

Une étude technique approfondie sur le *Risk-Based Approach* devrait être lancée pour proposer une alternative au type de contrôle « égale pour tout et pour tous » d'aujourd'hui. Cette procédure prendrait en considération le risque de prolifération propre aux produits, combiné au risque pays pour en déduire une procédure qui soit en adéquation avec le risque de prolifération encouru. Cette méthode largement utilisée dans les études pour la mitigation d'accidents nucléaires dans les méthodes PSA (*Probabilistic Risk Assessment*) permettrait un contrôle plus « intelligent » et une optimisation du personnel chargé des procédures et des contrôles dans l'industrie comme dans l'administration.

Etude d'impact

Ayant participé à la rédaction de plusieurs contributions adressées à la Commission et ayant répondu sous différentes casquettes aux enquêtes de la Commission et de ses cabinets de conseil, nous sommes étonnés que la Commission justifie son orientation très axée sur les Droits de l'homme, « catch all » et terrorisme de sa proposition comme (entre autre) une demande de l'industrie. Nous avons des forts doutes sur la méthode et la validité aussi de l'étude d'impact.

Trois exemples :

- la Commission évalue à 100 MEuros le cout annuel de l'Export Control dans l'UE (exportateurs et administration inclus). Or, seulement l'ensemble des budgets dédiés par l'industrie à l'Export Control dépasse largement ce chiffre. Nous n'avons pas les éléments par contre pour calculer l'impact sur les administrations.
- La Commission évalue à une semaine/homme le temps de travail pour chaque demande de licence d'exportation soumise à l'administration. Or dans des sociétés normalement constituées le cout pour chaque demande de licence s'élève à un mois/homme de travail.
- Dans l'introduction de la proposition de la Commission, il est indiqué que le nouveau règlement apportera plus de compétitivité à l'industrie européenne. Si c'était le cas pense-t-on que la démarche de cette lettre (et de tant d'autres) aurait jamais vu le jour ?

Conclusion

L'industrie française exportatrice de produits stratégiques reconnaît le grand travail effectué par la Commission en proposant une toute nouvelle réglementation pour l'exportation des biens à double usage. Le résultat par contre n'est pas à la hauteur des propositions, des attentes et des simplifications /améliorations espérées et des indications exprimées par l'industrie, suite à une série d'enquêtes et de questionnements effectués par la Commission et ses consultants.

L'extension massive des concepts « Droit de l'Homme, Catch All, Terrorisme, Due Diligence et Reporting » dénature la mission d'origine du règlement de lutte contre la non-prolifération, en affaiblit son action et constituent une dérive dans le futur pour des nouvelles introductions de concepts qui ne desserviraient pas la cause de la non-prolifération, au contraire.

Les dispositions par contre, concernant la « Licence Grand Projet, Licence Générale et Licence Globale applicables à l'Annexe IV, Reconnaissance Mutuelle, exportations de faible valeur, exportations entre filiales de la même société » et les AGUE EU007, 008, 009 et 010 demandées et obtenues par le SIEPS, qui constituent la seule véritable simplification (à condition de supprimer le reporting) sont à retenir avec des modifications indiquées dans le texte.

Il serait utile d'introduire un « chapitre sur les Sanctions, la Certification des ICP avec incitatifs, les études sur le Risk-Based Approach, la constitution d'un Industry Technical Advisory Body, une étude sur le passage d'un « Export Control à un Export Monitoring » et surtout l'établissement d'une réelle coopération et partenariat entre les exportateurs et les instances gouvernementales.

L'écosystème de l'encadrement des biens à double usage

Les régimes de contrôle

Les régimes de contrôle sont des groupements de non-prolifération et/ou des groupes internationaux. Ils ont pour mission d'établir des règles communes de contrôles appuyées sur des listes consolidées de produits et de technologies.

Les principaux régimes de contrôle sont :

- Le **Nuclear Suppliers Group** (NSG) (Groupe des fournisseurs nucléaires) contre la prolifération des biens et des technologies nucléaires. Pour consulter leur site internet : <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/fr/> .
- Le **Groupe Australie** contre la prolifération des biens et des technologies chimiques et biologiques. Pour consulter leur site internet : <http://www.australiagroup.net/fr/> .
- Le **Missile Technology Control Regime** (MTCR) (Régime de contrôle de la technologie des missiles) contre la prolifération des missiles et de la technologie balistique. Pour consulter leur site internet : <http://mtcr.info/?lang=fr> .
- L'**Arrangement de Wassenaar** dont le contrôle porte essentiellement sur les transferts de biens industriels et cryptologiques et sur les technologies avancées pouvant rentrer dans différents programmes militaires. Il couvre également les armes conventionnelles avec une liste « militaire ». Pour consulter leur site internet : <http://www.wassenaar.org/> . L'Arrangement Wassenaar est qualifié de « gentleman agreement ». La révision de cet arrangement n'est ainsi possible que si un consensus entre l'ensemble des membres liés par ce texte est trouvé. On dénombre environ 40 pays signataires de cet arrangement dédié aux produits industriels.
- La **Convention d'Interdiction des Armes Chimiques** (CIAC) contre la prolifération des armes chimiques. Pour consulter leur site internet : <https://www.opcw.org/fr/convention-sur-linterdiction-des-armes-chimiques/> .
- Le **Comité Zangger** a été constitué suite à l'entrée en vigueur du Traité de non-prolifération nucléaire. Il s'assure que les pays qui ne sont pas dotés d'armes nucléaires et qui n'ont pas adhéré au traité n'utilisent pas les technologies nucléaires exportées dans leur pays à des fins militaires.
- Entre 30 et 60 pays (selon le groupement) se réunissent au sujet des biens à double usage. La majorité des participants sont des pays occidentaux. La Russie, la Chine, le Brésil, l'Argentine ou encore l'Afrique du Sud font également partis de certains de ces groupes de contrôles.

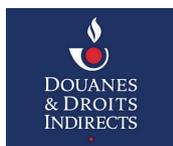
La France quant à elle est membre de l'ensemble de ces régimes.

Les acteurs en France et à l'international

En France, plusieurs autorités et instances participent et veillent à l'application des règles encadrant l'exportation des biens à double usage :



- Le Service des Biens à Double Usage (SDBU) au sein de la DGE ;
- La commission interministérielle des biens à double usage présidée par le Ministère des affaires étrangères (CIBU) ;



- La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects ;



- L'Agence Nationale de Sécurité des Systèmes d'Information (l'ANSSI) ;



- Le Ministère de la Défense ;



- Le Secrétariat Général de la Défense et Sécurité Nationale (SGDSN).

D'autres acteurs interviennent dans cet écosystème. L'Organisation des Nations-Unies (ONU), l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) ou encore les instances de l'Union Européenne qui impactent, directement ou indirectement, les exportations de biens et technologies à double usage.



Syndicats membres



Membres associés



www.fieec.fr



La FIEEC est une grande Fédération de l'industrie qui rassemble 22 syndicats professionnels dans les secteurs de l'énergie, des automatismes, de l'électricité, de l'électronique, du numérique et des biens de consommation. Les secteurs qu'elle représente regroupent plus de 3 000 entreprises, emploient près de 400 000 salariés et réalisent plus de 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires dont 46 % à l'export. La FIEEC est membre du GFI, du MEDEF, de l'UIMM, de la CGPME, et de l'ORGALIME.