

Une bombe atomique de qualité suisse? Les contrôles à l'exportation sont-ils en mesure d'empêcher un tel scénario?

En tant que petite économie axée sur l'exportation, la Suisse œuvre traditionnellement à l'ouverture des marchés et au libre-échange. Il est toutefois essentiel de contrôler l'importation, l'exportation ou le transit des biens d'équipement militaires ou de ceux pouvant servir à la fabrication ou à la diffusion d'armes de destruction massive (biens à double usage). Un tel contrôle ne peut être efficace que s'il est coordonné à l'échelle internationale. Fort de ce constat, un groupe d'États a mis au point différents régimes de contrôle à l'exportation.



Les contrôles à l'exportation ne sauraient se résumer à un fardeau pour une entreprise: ils la protègent également de l'usage abusif qui peut être fait de ses produits et empêchent des dégâts en termes d'image. De nombreuses entreprises actives au plan international l'ont reconnu et ont adapté leurs structures internes en conséquence. En illustration: production de semi-conducteurs chez ABB.

Photo: Keystone

Sens et but des contrôles à l'exportation

Pour illustrer le sens et le but des contrôles à l'exportation, le plus simple est sans doute de prendre un exemple concret. Penchons-nous sur la genèse du *Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN)*. Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), dont l'objectif est d'empêcher la dissémination de l'arme atomique tout en permettant l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, est entré en vigueur en 1970. Les États qui possédaient



Rolf Stalder
Chef du secteur Politique
de contrôle à l'exportation,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne

déjà l'arme nucléaire (Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne et Union soviétique) se sont engagés en le ratifiant à réduire leur arsenal. Toutefois, lorsque l'Inde se mit à tester sa propre bombe atomique quatre ans plus tard, ce fut la stupeur. Bien que ce pays n'ait pas adhéré au traité et n'ait, par conséquent, pas enfreint le droit international, un certain nombre d'États ont décidé de soumettre la diffusion de la technologie nucléaire à un contrôle strict afin d'éviter que ce genre de mauvaise surprise ne se reproduise. Cela a conduit à la création du GFN. Ses membres se sont engagés à n'autoriser la transmission de la technologie nucléaire et du savoir-faire technique que si l'État bénéficiaire fournit la garantie explicite d'une utilisation pacifique, offre des garanties complètes de sécurité et assure la protection physique de la technologie et des matières nucléaires. En outre, la cession des biens à des tiers ne peut intervenir qu'avec l'aval du pays fournisseur.

Il s'est rapidement avéré qu'outre l'exportation des biens nucléaires proprement dits,

celle d'objets développés à d'autres usages pouvait être problématique, ces derniers pouvant être utilisés à des fins nucléaires. Une liste spécifique a été établie pour ces biens dits à double usage. Si aucune garantie d'État n'est exigée pour l'exportation de ce type de biens, l'exportateur doit toutefois indiquer aux autorités qui est le destinataire (utilisateur final) des biens considérés et quel l'usage en sera fait (utilisation finale).

Cet exemple montre comment les contrôles à l'exportation entendent empêcher la diffusion de biens et de technologies susceptibles d'être détournés en vue de la fabrication d'armes nucléaires. Deux autres régimes de contrôle des exportations ont été institués de la même façon: l'un est le *Groupe d'Australie*, qui vise à empêcher la prolifération d'armes de destruction massive chimiques et biologiques, et l'autre le *Régime de contrôle de la technologie des missiles (RTCM)*. Le quatrième régime de contrôle des exportations, l'*Arrangement de Wassenaar*, a été créé au milieu des années nonante. Il vise à contrôler la propagation d'armes conventionnelles (voir encadré 1). Si ces différents accords fonctionnent tous selon les mêmes règles, chacun d'entre eux est accompagné de listes spécifiques de biens à contrôler qui contiennent des descriptions techniques dé-

taillées des différents biens, permettant aux autorités nationales et aux entreprises concernées des pays membres d'identifier avec précision les objets soumis à contrôle. Si l'un d'entre eux est dans ce cas, l'exportateur doit obtenir une autorisation de sortie auprès des autorités compétentes. Le bien considéré ne peut être exporté qu'à cette seule condition.

Tous à égalité

Il s'agit maintenant de savoir comment empêcher un proliférateur de se procurer auprès d'un autre fabricant d'un autre pays un bien soumis à contrôle. Il est évident que les contrôles à l'exportation ne peuvent fonctionner que si les mêmes règles s'appliquent à tous les fabricants, quel que soit le pays où ils se trouvent. En d'autres termes, ils n'ont de sens que s'ils sont harmonisés sur le plan international. C'est dans cet esprit que les quatre régimes internationaux de contrôle à l'exportation ont été créés. Les États qui y sont représentés disposent des technologies indispensables. Dans un but d'égalité, les règles et les biens à contrôler sont définis conjointement et de manière contraignante pour tous. Les États s'informent aussi mutuellement en cas de refus d'exportation d'un bien vers un destinataire final donné. Par ailleurs, des échanges d'informations réguliers ont lieu, dans le cadre des régimes de contrôle, sur les filières d'approvisionnement internationales.

Les États participants s'engagent au niveau politique à reprendre dans leur législation nationale les dispositions et les listes de biens arrêtées. En Suisse, les biens à double usage sont régis par la loi sur le contrôle des biens (LCB). Les listes correspondantes figurent à l'annexe de l'ordonnance sur le contrôle des biens (OCB). Un exportateur qui fabrique des biens dont la sortie du territoire est soumise à contrôle doit demander une licence d'exportation au Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Ce dernier décide de l'accorder ou non en fonction des informations dont il dispose quant à l'utilisation et au destinataire finaux du bien. Si une affaire revêt une importance majeure, en particulier une dimension politique, le Seco se prononce en accord avec les services compétents du DFAE, du DDPS et du Detec, et après avoir consulté le Service de renseignement de la Confédération.

Pour exporter vers des pays qui, au même titre que la Suisse, sont parties aux quatre régimes internationaux de contrôle des exportations, un exportateur peut demander une licence générale ordinaire d'exportation (LGO) pour ne pas avoir à demander une

Encadré 1

Les quatre régimes internationaux de contrôle des exportations

Le Groupe d'Australie (GA)

Le Groupe d'Australie a pour objectif d'empêcher la prolifération d'armes chimiques et biologiques. Il a été créé en 1985 à la suite de l'utilisation d'armes chimiques durant la guerre entre l'Irak et l'Iran. La Suisse y a adhéré en 1987.

Les 41 États membres actuels sont des pays exportateurs ou transbordeurs de produits chimiques à double usage, d'agents biologiques, de toxines et de biens d'armement qui pourraient être utilisés pour un programme d'armement biologique ou chimique. Le groupe tire son nom de la première séance qu'il a tenue à Bruxelles à l'initiative de l'Australie.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN)

Le Groupe des fournisseurs nucléaires a été créé un an après les essais nucléaires indiens de 1974 par des États partageant les mêmes vues et qui entendaient contribuer à la mise en œuvre des dispositions du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Les biens nucléaires proprement dits sont recensés dans la liste de base («trigger list»), tandis que ceux à double usage utilisables dans le domaine nucléaire figurent sur une liste distincte. Le GFN compte actuellement 47 États membres. La Suisse y a adhéré en 1991. Elle n'est certes pas un producteur important de biens nucléaires proprement dits, mais ce régime est important pour le pays en raison des biens à double usage visés (machines-outils p. ex.).

Le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RTCM)

Le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RTCM) a été créé en 1987 aux fins d'empêcher la prolifération de la technologie des missiles balistiques vecteurs d'armes nucléaires. Depuis 1991, il étend également ses contrôles aux systèmes pouvant transporter des armes biologiques et chimiques à faible charge utile, aux missiles de croisière et aux drones. Le régime compte actuellement 34 États membres, dont la Suisse depuis 1992.

L'Arrangement de Wassenaar (WA)

L'Arrangement de Wassenaar (du nom de la ville des Pays-Bas où il a vu le jour) est le seul régime de contrôle des exportations de biens d'armement conventionnels. Il a été institué en 1996 pour succéder au *Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (COCOM)* déployé durant la guerre froide. La Suisse figure parmi les pays fondateurs. Les biens d'équipement militaires figurent sur la liste des munitions. Par ailleurs, de nombreux biens à double usage figurent sur une liste distincte. En Suisse, les biens d'équipement militaires entrent dans le champ d'application de la loi sur le matériel de guerre ou, s'il s'agit de biens militaires spécifiques ou à double usage, dans celui de la loi sur le contrôle des biens.

licence spécifique pour chaque opération d'exportation. Pour les exportations vers les autres pays, le Seco peut délivrer une licence générale extraordinaire d'exportation (LGE). Les licences générales d'exportation sont valables deux ans et ne sont pas transmissibles.

Dans le pire des cas: «attrape-tout»

Que se passe-t-il si l'on sait ou si l'on suppose qu'un bien, qui ne figure pourtant pas sur les listes de contrôle, est détourné pour servir à la fabrication d'armes de destruction massive? L'OCB prévoit dans ce cas une clause dite «attrape-tout». En s'appuyant sur cette disposition, le Seco peut soumettre chaque bien à une obligation de déclarer et interdire son exportation en cas de lien avéré avec un programme d'armes de destruction massive. Prenons un exemple concret: il y a trois ans, il a été révélé que des capteurs de pression suisses avaient été transmis à l'Iran par un commerçant taïwanais sans que le fabricant n'en sache rien. Les capteurs de pression ont toutes sortes d'utilisations légitimes, par exemple dans l'industrie des semi-conducteurs ou dans le cadre de la fabrication d'écrans plats. Mais ils constituent également des éléments essentiels de l'enrichissement de l'uranium au moyen de centrifugeuses à gaz. Bien que les appareils incriminés n'étaient pas visés par les listes de contrôle compte tenu de leurs caractéristiques techniques, il y avait lieu de penser qu'ils étaient utilisés par l'Iran pour enrichir de l'uranium. La presse internationale s'est emparée de l'affaire et lui a donné un grand retentissement. Grâce à la coopération avec l'entreprise concernée et les autorités taïwanaises, cette voie d'approvisionnement a finalement pu être fermée. Depuis, le GFN a renforcé ses contrôles sur les capteurs de pression.

Cet exemple montre qu'une entreprise peut très rapidement voir sa réputation internationale ternie sans avoir fauté, dès lors que les biens qu'elle fabrique – lesquels sont tout à fait légitimes – sont utilisés à d'autres fins. Les contrôles à l'exportation ne sauraient donc se résumer à n'être qu'un fardeau pour une entreprise: ils la protègent également de l'usage abusif qui peut être fait de ses produits et empêchent des dégâts en termes d'image. De nombreuses entreprises actives au plan international l'ont reconnu et ont adapté leurs structures internes en conséquence.

Lorsque les petits pays pèsent autant que les grands

Les quatre régimes internationaux de contrôle des exportations sont des ententes

politiques non contraignantes sous l'angle du droit international. Pour que le système fonctionne, les participants doivent partager les mêmes vues sur les questions essentielles. Les décisions arrêtées dans le cadre de ces régimes n'étant pas juridiquement contraignantes, elles sont prises par consensus. Cela signifie qu'une nouvelle disposition ou que la modification d'une disposition existante ne peuvent apparaître qu'avec l'aval de l'ensemble des États membres. Chaque pays dispose ainsi de facto d'un droit de veto, ce qui met les plus petits d'entre eux à égalité avec les grandes puissances. Du reste, bon nombre de questions abordées dans le cadre de ces régimes étant de nature technique, la taille du pays ne joue pas un rôle prépondérant dans les discussions, à la différence des débats politiques. Un petit pays qui formule des propositions techniques sérieuses a donc de très bonnes chances de les voir aboutir. Pour la Suisse en tant que pays exportateur, participer à ces régimes présente globalement un grand intérêt.

Quel est l'impact des contrôles à l'exportation?

La Suisse ne possède pas et ne fabrique pas d'armes de destruction massive. Pour autant, cela ne signifie nullement que les contrôles à l'exportations n'aient guère d'importance pour elle. On l'a dit, les régimes internationaux incluent aussi dans leurs listes les biens à double usage. En 2011, les exportations de cette catégorie spécifique de biens ont représenté un bon 5% du volume total des exportations, soit 10 milliards de francs. En comparaison, les exportations d'armes conventionnelles n'en ont représenté qu'une petite fraction, soit quelque 0,3%. La Suisse est le quatrième exportateur mondial de biens à double usage contrôlés. Leur éventail est extrêmement large, puisqu'il compte des centaines de marchandises différentes allant des produits chimiques aux installations industrielles en passant par les machines-outils.

On pourrait, toutefois, objecter que les contrôles à l'exportation a) ne s'appliquent qu'à seulement un quart environ de tous les États et b) ne concernent qu'une quantité relativement faible de biens et qu'ils n'ont, par conséquent, qu'une efficacité limitée. Examinons tout d'abord la question du nombre de pays concernés. Il est vrai que seule une quarantaine de pays sont représentés dans ces régimes. Toutefois, de nombreux États, bien que non adhérents, appliquent les listes de contrôle sur une base volontaire, afin d'être perçus par les pays exportateurs comme des partenaires fiables et être en me-

sure de se procurer les biens et technologies dont ils ont besoin. Par ailleurs, depuis l'adoption de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU en 2004, tous les pays ont en principe l'obligation de prendre des mesures au niveau national pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive.

Comment répondre à la seconde question concernant le champ d'application restreint? Sous l'angle quantitatif, le nombre de biens énumérés dans les listes de contrôle peut paraître bien modeste, mais la donne est tout autre au plan qualitatif. Prenons l'exemple des machines-outils. Elles représentent autant de technologies clés qui revêtent une importance capitale pour de nombreux processus de fabrication industriels. En outre, les biens en eux-mêmes ne sont pas les seuls concernés: la technologie l'est aussi. Pour mieux comprendre les enjeux, prenons un exemple récemment discuté au sein du Groupe d'Australie. Des équipes de chercheurs des États-Unis et des Pays-Bas ont étudié la transmission du virus de la grippe aviaire (H5N1) sur l'homme. Ces recherches ont suscité un vif débat de par le monde au plan de la sécurité. Après l'avoir initialement interdite, les États-Unis ont finalement autorisé la publication des résultats des travaux. Les autorités néerlandaises ont quant à elles assimilé les résultats de ces recherches à une exportation de technologie soumise à autorisation et exigé des scientifiques qu'ils en fassent la demande avant la publication, arguant que les informations fournies pourraient être utilisées abusivement pour construire une arme de destruction massive biologique. C'était la première fois au monde que l'on soumettait des résultats de recherche fondamentale à un contrôle à l'exportation. Il est difficile de dire si cette affaire restera un cas isolé ou fera école. Dans cette dernière hypothèse, il faudra alors se demander ce qui prime véritablement: la liberté de la recherche ou le contrôle du savoir pour empêcher un abus potentiel. Dans tous les cas, les conséquences seront considérables.

n'ont aucun intérêt à ce que leurs biens soient utilisés abusivement, en raison des conséquences pénales ou des dommages considérables en termes d'image que cela pourrait entraîner. Vu sous cet angle, les contrôles à l'exportation remplissent leur mission et, s'ils n'existaient pas, il faudrait les inventer au plus vite. ■

Conclusion

Revenons à la question posée dans le titre de l'article: les contrôles à l'exportation peuvent-ils empêcher qu'un pays construise une bombe atomique à l'aide de biens ou de technologies suisses? Soyons honnêtes, la réponse est non. Quelqu'un animé de mauvaises intentions parviendra toujours à ses fins. Les contrôles à l'exportation peuvent, toutefois, considérablement freiner les velléités des proliférateurs potentiels. S'ajoute le fait, non négligeable, que les entreprises