

Inciter à l'auto-inspection pour l'exportation des biens à double usage

Comment savoir si des produits d'exportation servent à des fins exclusivement civiles ou aussi militaires ? C'est difficile à vérifier et doit, chaque année, être adapté à l'évolution des branches industrielles. C'est pour cette raison que la Confédération mise sur la responsabilité propre des entreprises et sur leurs contrôles internes. *Jürgen Böhler-Royett Marcano, Seraina Frost*

Les biens à double usage peuvent avoir des usages tant militaires que civils. En Suisse, leurs exportations sont donc contrôlées. L'un des objectifs est d'éviter la prolifération d'armes de destruction massive en se concentrant sur le rôle de notre industrie en cas de commande. En 2011, par exemple, une institution publique syrienne chargée du programme d'armes chimiques a tenté à trois reprises d'acheter de l'équipement de laboratoire à une entreprise suisse. La première fois, les biens devaient être livrés à une société-écran en Syrie. La deuxième fois, ils devaient transiter par un intermédiaire dans un pays tiers du Moyen-Orient. Ces tentatives ont avorté sur le territoire suisse. La troisième fois, les biens – pour lesquels la déclaration d'utilisation finale indiquait un pays d'Afrique orientale – ont été livrés à une autre société-écran dans la région du Golfe. Avec le soutien de l'exportateur, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a pu les faire rapatrier.

Depuis l'entrée en vigueur en 1997 de la loi sur le contrôle des biens, le Seco a refusé quelque 250 demandes d'exportation, car on les soupçonnait de contrevenir aux règles sur la prolifération d'armes de destruction massive. En 2015, ce ne sont pas moins de 17 demandes, totalisant une valeur de 24 millions de francs, qui se sont soldées par un refus (voir *encadré*). Elles concernaient pour la plupart des machines-outils de haute précision, ainsi que de l'électronique et des équipements de tests pour systèmes de navigation. Ces achats étaient destinés au développement et à la fabrication d'armes nucléaires ou de leurs systèmes vecteurs. Ils répondaient ainsi à des programmes étatiques dont le but était la conception d'armes de destruction massive.

Les exportations vers des pays connus pour s'être dotés de telles armes ou pour transférer des biens à double usage à des

destinataires problématiques dans des pays tiers sont jugées particulièrement sensibles.

Négociations internationales pour les listes de biens

Des régimes instaurés en application d'accords internationaux – auxquels la Suisse collabore – déterminent les biens qui font l'objet de contrôles à l'exportation. Ils reposent sur des propositions nationales. Chaque État membre peut donc proposer en commission des biens à double usage dont le commerce devrait être soumis à contrôle ainsi que des caractéristiques permettant de les définir. C'est ce que fait le Seco, qui représente la Suisse lors des négociations techniques à l'étranger. Les propositions émises peuvent permettre de compléter les listes en y incluant de nouveaux biens à contrôler. Elles peuvent aussi réactualiser des contrôles existants, par exemple en incluant les nouvelles normes industrielles ou militaires dans les textes. Elles peuvent, enfin, exempter de contrôle un bien ou l'un de ses composants. Plusieurs rencontres sont organisées chaque année pour discuter des propositions. Les décisions se prennent par consensus.

Le Seco débat des différentes suggestions avec les industries concernées. Cela permet aux entreprises de lui fournir des explications techniques et des informations de base. Le Seco soupèse, ensuite, les impératifs en matière de sécurité et les intérêts économiques. La décision prise constituera la position de la Suisse lors des négociations. Entre les cycles de négociations, le Seco consulte régulièrement les entreprises ainsi que différents offices fédéraux.

Au cas où la question toucherait de près à l'industrie, le Seco peut déposer ses propres propositions ou s'adjoindre des experts techniques. C'est ainsi que, depuis six ans, il s'active à faire modifier le

texte de contrôle dans le domaine des machines-outils. Leur assujettissement à deux régimes distincts représente un défi : les machines-outils sont, d'une part, contrôlées selon l'*Arrangement de Wassenaar* (AW) parce qu'elles peuvent contribuer à l'armement conventionnel et, d'autre part, listées par le *Groupe des fournisseurs nucléaires* (GFN) parce qu'elles peuvent servir à la fabrication d'armes nucléaires. Comme les États membres ont chacun des motifs et des objectifs à faire valoir, une harmonisation des régimes semble peu probable. La stratégie de négociation des pays partenaires peut aussi fortement varier et un succès dans un régime ne signifie pas nécessairement qu'il se répètera dans un autre.

Définir des biens à double usage : un processus complexe

L'AW, dédié aux listes de biens dits à double usage, est l'accord qui donne le plus de travail au Seco. La gamme de biens utilisables à des fins tant civiles que militaires est telle que, chaque année, quelque quatre-vingts propositions techniques doivent être examinées. Les négociations durent d'avril à

Chiffres clés du contrôle à l'exportation de biens à double usage en 2015^a

- Permis d'exportation délivrés pour des biens à double usage et des biens militaires spécifiques : 3499, pour une valeur totale de 2 milliards de francs.
- Opérations isolées pour des biens non contrôlés avec suspicion qu'ils puissent servir à développer, fabriquer, utiliser, diffuser ou déployer des armes NBC : 5155 autorisations, pour une valeur totale de 2,6 milliards de francs.
- 319 licences générales d'exportation.
- 17 demandes refusées, pour une valeur totale de 24 millions de francs.

^a Rapport sur la politique économique extérieure 2015 (FF 16.008), p. 948.

octobre et les deux tiers des suggestions sont adoptées lors de la séance plénière en décembre. Dans le *Régime de contrôle de la technologie des missiles* (RCTM), quelque 35 propositions sont discutées à chaque rencontre et environ un quart adoptées. Le *Groupe des fournisseurs nucléaires* (GFN) et le *Groupe d'Australie* (GA), qui font bloc contre la prolifération des armes chimiques et biologiques, discutent une douzaine de propositions par rencontre, dont la moitié aboutissent à une conclusion.

Notons que le nombre de nouvelles inscriptions proposées varie sensiblement d'un régime à l'autre. Tandis que sous l'AW, à peu près 10 à 15 % des suggestions visent à compléter les listes avec de nouveaux biens, cela peut aller jusqu'à 20 % dans le RCTM et le GA (notamment dans le domaine de la biologie). Avec tout juste 1 % de nouvelles inscriptions, les biens nucléaires sous le GFN se situent à l'autre extrême. Ces chiffres reflètent l'évolu-

tion rapide dans les branches industrielles concernées. Dans l'actuelle situation sécuritaire et économique, la tendance à de nouvelles inscriptions est cependant plus retenue, tous régimes confondus.

Il est particulièrement important que les listes soient applicables. C'est pourquoi le Seco mise sur une étroite coopération avec l'industrie. Dans l'idéal, c'est l'entreprise concernée qui attire son attention sur la nécessité d'adapter une liste. Elle lui fournit une expertise technique dans les négociations.

Processus d'approbation pour l'exportation de biens

Pour appliquer les décisions prises sous les régimes de contrôle des exportations, les biens et les paramètres ajoutés aux listes doivent ensuite être intégrés à la législation nationale. Dans cette optique, les listes de biens à contrôler sont adaptées chaque année dans les annexes de l'ordonnance sur le contrôle des biens et publiées sur Internet par le secteur du Seco compétent pour l'octroi des autorisations.

L'industrie exportatrice applique le principe de l'autodéclaration. Toute marchandise soumise au contrôle d'exportation ne peut quitter le territoire sans le permis adéquat. Ce système peut également concerner des importations, le transit (y compris le trafic d'entrepôt douanier) ou le courtage. L'industrie est donc tenue de mettre à jour rapidement ses mécanismes de contrôle internes et de se procurer tous les permis nécessaires auprès du Seco¹. Les éventuelles suites pénales ainsi que le risque de dommage à la réputation ou les sanctions de la part d'autres États responsabilisent les milieux industriels.

Le processus se déroule intégralement et exclusivement à travers le système d'autorisation électronique *Elic*. Celui-ci permet une appréciation adéquate et rapide des demandes pour deux raisons. Il simplifie, d'abord, la communication entre le Seco et les opérateurs économiques de l'industrie d'exportation et d'expédition. *Elic* facilite également le contact entre les

L'industrie pharmaceutique utilise des bioréacteurs pour fabriquer des vaccins. De tels appareils peuvent également servir à la confection d'armes biologiques.

¹ Les permis pour les biens nucléaires sont octroyés par l'Office fédéral de l'énergie.



administrations. En effet, il permet d'obtenir des prises de position provenant d'autres offices fédéraux ou l'expertise technique et l'analyse d'informations recoltées par le Service de renseignement de la Confédération.

L'octroi d'un permis se décide notamment sur la base de l'article 6 de la loi sur le contrôle des biens. Pour évaluer les demandes, le Seco s'appuie sur le profil de l'entreprise destinataire finale, les confirmations de commandes, les contrats d'achat, les factures et les documents techniques qui révèlent si les biens concernés relèvent du contrôle à l'exportation. La déclaration de destination finale du dernier destinataire constitue un document clé dans ce contexte. Elle indique à quelles fins les biens seront utilisés et où ils doivent être livrés et installés.

La conformité est récompensée

Il arrive régulièrement que la complexité d'une demande nécessite une expertise technique additionnelle. Le Seco peut alors s'adjoindre – à titre consultatif – d'autres organes fédéraux, des organisations de branche ou spécialisées et des experts. Si aucune décision claire ne peut être prise, un groupe d'experts interdépartemen-

tal des contrôles à l'exportation² statue, en consultation avec le Service de renseignement de la Confédération. Si aucun accord n'est trouvé, la décision appartient au Conseil fédéral. Dans les cas sensibles où il n'est pas possible de motiver suffisamment un refus, des contrôles auprès du destinataire peuvent être ordonnés pour servir de garantie, avant ou après l'octroi du permis. Il s'agit alors de surveiller l'utilisation finale déclarée et de garantir la destination finale.

Les exportateurs sérieux avec mécanismes de contrôles internes peuvent, à titre de privilège ou d'allègement administratif, bénéficier d'une licence générale d'exportation. Le Seco n'octroie celle-ci qu'après un examen minutieux et en prévoyant un suivi périodique.

L'expérience montre que les destinataires problématiques tentent sciemment de contourner les listes de contrôle imposées aux pays fournisseurs en se procurant des biens qui n'y figurent pas. Une raison de plus pour l'industrie de conduire ses affaires selon la règle de la connaissance du client et d'examiner déjà au stade de l'offre – ou de faire vérifier par le Seco – le risque de prolifération chez les acquéreurs potentiels. Par des discours et des visites,

le service chargé des autorisations sensibilise les entreprises à l'importance d'intégrer le contrôle des exportations dans les processus d'exploitation. Il publie en outre des statistiques trimestrielles des demandes approuvées ou rejetées en vertu de la loi sur le contrôle des biens.



Jürgen Böhler-Royett Marciano

Chef du secteur des autorisations Contrôles à l'exportation / Produits industriels, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



Seraina Frost

Cheffe suppléante du secteur Politique de contrôle à l'exportation Dual-Use, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

² Ce groupe comprend des représentants du DEFR, du DFAE, du DDPS et du Detec.