

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

A LA RECHERCHE DE L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE DU COMMERCE STRATÉGIQUE LE JEU DU GENDARME ET DU VOLEUR

PAR

ERIC-ANDRÉ MARTIN (*) (**)

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le discours relatif aux armes de destruction massive se concentre sur l'élimination de ces armes des arsenaux des Etats. Des accords internationaux sont adoptés dans les domaines chimique, biologique et nucléaire aux fins d'empêcher les Etats de fabriquer, détenir et utiliser ces armements, mais aussi de prévenir leur dissémination. Les contrôles des exportations de biens et technologies entrant dans la fabrication de ces armes deviennent partie intégrante de la mise en œuvre de ces dispositifs de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, autour de la notion de biens à double usage (1). L'intérêt de la communauté internationale pour les questions de contrôle aux exportations est relancé au début des années 2000 dans un contexte marqué par la découverte de trois faits majeurs : l'ampleur de l'activité d'acquisition illicite conduite par les réseaux de prolifération, notamment le réseau A. Q. Khan ; le programme nucléaire iranien ; l'existence d'une prolifération secondaire, articulée autour de la Corée du Nord et du Pakistan (2). Cette période, également marquée par la guerre en Iraq et la menace terroriste après les attentats du 11 septembre 2001, connaît une mobilisation de la communauté internationale en faveur du développement de mesures destinées à renforcer l'efficacité de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, qualifiée de « menace contre la paix et la sécurité internationales ».

Dans ce contexte, le renforcement des contrôles aux exportations apparaît comme un outil essentiel dans la lutte contre le commerce illicite de biens entrant dans la fabrication d'armes de destruction massive.

(*) Diplome, actuellement mis à disposition du ministère de l'Economie et des Finances (France) comme expert sur les questions de contrôle des exportations de biens stratégiques.

(**) Cet article a été rédigé en août 2016. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) « Biens à double usage » : définis comme les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire; ils incluent tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs.

(2) Gaurav KAMPANI, « Second tier proliferation: the case of Pakistan and North Korea », *The Non-Proliferation Review*, aut.-hiv. 2002.

L'année 2016, marquée par la révision du règlement européen en matière de contrôle des exportations de biens à double usage et la conférence de révision de la résolution 1540, fournit l'occasion de dresser un bilan de la mise en œuvre de ces mesures de contrôle, à la fois au regard des défis rencontrés et des ambitions affichées. Que faut-il penser, par exemple, de l'objectif présenté par le président du Conseil de sécurité des Nations Unies à l'occasion du dixième anniversaire de la résolution 1540, de parvenir à une application intégrale de la résolution d'ici à 2021 (3) ? Les résultats de la conférence de révision de juin 2016 encouragent-ils la communauté internationale à poursuivre cet objectif ou à le nuancer au regard des nouveaux défis et menaces à la sécurité ?

Sous l'impulsion donnée par la résolution 1540 et sous l'effet des sanctions ciblées adoptées par le Conseil de sécurité de Nations Unies, un corpus de principes à portée universelle se met progressivement en place en matière de contrôle aux exportations. Il est relayé au plan régional par l'Union européenne. La globalisation, les évolutions technologiques et la résilience des acteurs du commerce illicite posent un triple défi : l'extension de son champ d'application, son universalité et son autorité. Les voies d'amélioration passent par une approche plus ciblée tenant compte de la situation particulière des Etats dans la chaîne de prolifération, ainsi qu'un effort de promotion de la norme au moyen d'actions de coopération en direction du secteur privé et de la communauté scientifique.

LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF A PORTÉE UNIVERSELLE

Les mesures adoptées combinent plusieurs types d'instruments : principes généraux d'application universelle à travers la résolution 1540 ; sanctions ciblées contre certains Etats à travers des régimes définis par des résolutions du Conseil de sécurité ; actions régionales parmi lesquelles l'Union européenne joue un rôle éminent. En effet, elle adopte la stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, puis développe une réglementation en matière de contrôle des exportations de biens à double usage.

L'affirmation de principes généraux à portée universelle : la résolution 1540, adoptée le 28 avril 2004 par le Conseil de sécurité des Nations Unies

La résolution 1540 marque une étape importante dans la prise de conscience internationale de la problématique posée par la prolifération des armes de destruction massive et, partant, de l'importance des contrôles aux exportations (4). Comme le rappelle le Secrétaire général des Nations

(3) Déclaration du président du Conseil de sécurité, S/PRST/2014/7, 7 mai 2014.

(4) Serge SUR, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue générale de Droit international public*, n°4, 2004, pp. 855-882.

Unies lors de la conférence de révision de juin 2016, « *la résolution 1540 est devenue une composante importante de l'architecture de sécurité globale* ».

Tout d'abord, elle pose le diagnostic des risques et menaces liés à la prolifération, en affirmant que « *la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales* ». Elle exprime sa préoccupation face à la menace que constitue le trafic d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques et de leurs vecteurs, ainsi que des éléments connexes, et face au risque de voir des acteurs non étatiques se procurer des armes de destruction massive ou leurs vecteurs, en mettre au point, se livrer à leur trafic ou en faire usage.

Ensuite, elle demande aux Etats de « *prendre et appliquer des mesures efficaces* » afin de mettre en place des dispositifs internes de contrôle, y compris de contrôle aux exportations. Pour cela, les Etats doivent « *mettre en place, perfectionner, évaluer et instituer dans le pays des dispositifs efficaces et appropriés de contrôle de l'exportation et du transbordement de ces produits, y compris les lois et règlements appropriés permettant de contrôler leur exportation, leur transit, leur transbordement et leur réexportation et des contrôles portant sur la fourniture de fonds et de services [...], et mettre en place des dispositifs de contrôle des utilisateurs finals* ».

Enfin, le Comité 1540 développe une matrice à l'intention des Etats, contenant un inventaire détaillé de mesures destinées à assurer la mise en œuvre des dispositions contenues dans la résolution et à en faciliter le suivi. La résolution encourage aussi les Etats à prendre des mesures destinées à informer les entreprises et le public des obligations qui leur incombent de façon à les empêcher de participer à une activité proliférante.

L'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies de mesures de sanctions ciblées

Deux Etats, l'Iran et la Corée du Nord (RPDC), font l'objet de sanctions édictées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en raison de leurs activités proliférantes et des menaces pour la paix et la stabilité internationales qui en découlent.

Dans le cas de l'Iran, le Conseil de sécurité déclare que Téhéran doit coopérer pleinement avec l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA) de façon à lever les préoccupations sur une éventuelle dimension militaire du programme iranien, tout en appelant de ses vœux une solution diplomatique négociée garantissant que le programme nucléaire de l'Iran sert des fins exclusivement pacifiques. A cet effet, il se dit « *résolu à donner effet à ses décisions* » en adoptant des mesures propres à convaincre l'Iran de se conformer aux résolutions qu'il a adoptées, ainsi qu'« *à faire obstacle à la mise au point par l'Iran de technologies sensibles à l'appui de ses programmes nucléaires et de missiles* », jusqu'à ce que le Conseil de sécurité constate que les objectifs de ces résolutions ont été atteints. S'agissant de la Corée du Nord, le Conseil de sécurité se montre préoccupé par les activités

nucléaires et balistiques de ce pays « *et par le danger qui en résulte pour la paix et la stabilité dans la région et au-delà* ». Il constate également que la RPDC a intentionnellement violé les mesures imposées par les résolutions du Conseil de sécurité en recourant notamment à des sociétés-écrans et à des entités fictives.

Le Conseil de sécurité adopte pour chacun de ces pays plusieurs résolutions (5), sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Elles fournissent la base de nombreux régimes de sanctions autonomes, notamment ceux mis en œuvre par l'Union européenne et les États-Unis. Ces sanctions définissent les biens, équipements et matériaux soumis à des restrictions à l'exportation, qui peuvent aller au-delà des biens listés par les régimes de contrôle, ainsi que des listes de personnes et entités choisies à raison de leur implication dans les programmes proliférants de ces États et soumises à des gels d'avoirs ainsi qu'à des restrictions de voyage. Ces mesures peuvent, comme c'est le cas pour la RPDC, être complétées par des mesures d'embargo ciblées portant notamment sur le charbon et les ressources minières, les carburants ou encore les articles de luxe.

L'année 2016 fournit l'occasion de développements importants dans ce domaine, avec l'entrée en vigueur du Plan d'action global commun (« *Joint Comprehensive Plan Of Action* ») au mois de janvier. D'une part, il concrétise l'espoir d'une solution négociée et, de l'autre, il lève l'essentiel des sanctions contre l'Iran. Dans le même temps, le régime applicable à la Corée du Nord est renforcé, en raison des violations répétées par Pyongyang des résolutions des Nations Unies.

L'adoption d'un règlement européen relatif au contrôle des exportations de biens à double usage

L'Union européenne se dote en 2003 d'une Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive, qui est complétée par les nouvelles lignes d'action de l'Union européenne dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs de 2008. Ce document fait de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive un élément central de l'action extérieure de l'Union, qui doit agir avec détermination, en utilisant l'ensemble des instruments et politiques dont elle dispose. Dans ce contexte, l'Union européenne se déclare déterminée à renforcer les politiques et les pratiques de contrôle des exportations à l'intérieur de ses frontières et au-dehors, en coordination avec des partenaires.

Au plan interne, elle met en œuvre cet engagement en développant progressivement un régime communautaire relatif au contrôle des

(5) Pour l'Iran, il s'agit des résolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1929 (2010), 2231 (2015) ; pour la Corée du Nord, 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016).

exportations de biens à double usage. Depuis 2009 (6), il englobe les transferts, le courtage et le transit de biens à double usage. S'agissant d'un règlement, ses dispositions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les Etats membres et directement applicables. Ce régime fournit la base juridique des contrôles aux exportations de biens à double usage en France. A travers cette réglementation, l'Union se dote notamment d'une liste de biens soumis à contrôle, qui met en œuvre les accords internationaux sur le contrôle des biens à double usage, comprenant l'Arrangement de Wassenaar, le régime de contrôle de la technologie des missiles, le Groupe des fournisseurs nucléaires, le Groupe Australie et la convention sur les armes chimiques. Cette liste, à la nomenclature élaborée, s'impose comme un modèle reconnu et adopté par de nombreux Etats dans le monde.

Au plan externe, elle développe un programme de coopération et d'assistance dans le domaine du contrôle aux exportations de biens à double usage au profit d'une trentaine de pays dans le monde. Ce programme contribue à la mise en œuvre par les partenaires de leurs obligations au titre de la résolution 1540, à la diffusion de bonnes pratiques, ainsi qu'à l'entraînement des personnels chargés des contrôles. Avec un budget d'environ 30 millions d'euros depuis 2004, l'Union européenne met en œuvre le second programme d'assistance en matière de contrôle aux exportations dans le monde, derrière les Etats-Unis, qui opèrent à travers le Département d'Etat le programme « *Export Control and Border Security* ».

LES NOUVEAUX DÉFIS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE

L'un des principaux défis tient à la remise en cause de l'approche traditionnelle de l'« export control », basée sur le contrôle aux frontières de flux physiques, sous l'effet de la dématérialisation croissante des flux. A cela s'ajoute la diversification des lieux de production des matériaux, des composants et des biens relevant du contrôle du commerce stratégique, sous l'effet de la globalisation de l'économie. Ce défi se combine avec la résilience et la diversification des acteurs impliqués dans des projets d'acquisition de biens et technologies stratégiques par le recours au commerce illicite.

Le triple défi de la dissémination, diversification et du détournement

Un nombre croissant de pays dans le monde est concerné par le commerce des biens à double usage, en tant que lieu de production, de transit, d'assemblage ou d'utilisation finale. Cette situation impose une

(6) Règlement (CE) n°428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.

vigilance renforcée en raison de trois risques principaux : dissémination, diversification, détournement.

La dissémination de biens et technologies clés dans un nombre croissant de pays du monde

La dissémination accompagne la montée en gamme de la base industrielle de nombreux pays, notamment en Asie du Sud-Est, d'abord dans le cadre du développement de capacités de production industrielles locales, puis à travers la fabrication directe de biens à double usage.

Cette évolution est alimentée pour partie par les stratégies d'investissement et de développement de grands groupes multinationaux, qui élargissent, dans un premier temps, la production de pièces ou composants relevant du contrôle du commerce stratégique au sein de leurs filiales à travers le monde, et réalisent, dans un second, l'assemblage de systèmes complets dans certains pays de destination, pour se rapprocher des marchés finaux ou profiter de coûts de production localement favorables. Elle traduit aussi la volonté des autorités politiques nationales d'accélérer le développement économique de leur pays en assurant la montée en gamme de son industrie.

Ce phénomène se manifeste à plusieurs niveaux, selon le degré de développement de la base industrielle du pays considéré :

1) l'utilisation de produits relevant de la réglementation sur le double usage dans le cadre de l'activité courante des secteurs industriels du pétrole et du gaz ou de la chimie : il s'agit par exemple de vannes et pompes résistant à la corrosion, d'équipements de guidage, de localisation ou d'exploration sous-marine ;

2) le transfert de capacités de productions avancées, au profit de secteurs en développement comme l'industrie de l'électronique, de l'automobile ou de l'aéronautique, utilisables également pour des programmes d'armes de destruction massive ou de fabrication de missiles : il s'agit d'équipements tels que des centres d'usinage, des presses isostatiques, des spectromètres de masse ou des oscilloscopes ;

3) la production locale de produits à double usage : dans cette catégorie figurent notamment les produits résultant du « *spin off* » de l'industrie militaire, fournissant des produits dérivés à usage civil (électronique, équipements utilisant l'infra-rouge, drones...) ;

4) le développement de programmes de production d'énergie nucléaire dans plusieurs pays du monde va s'accompagner d'un transfert de technologie au profit de firmes locales, qui vont bénéficier de transferts de technologie pour fabriquer directement certains équipements et composants destinés aux centrales du pays : c'est ainsi que, dans la perspective du programme nucléaire vietnamien, la firme vietnamienne Doosan Vina est certifiée début 2014 par les autorités américaines de normalisation

(ASME) (7). L'Asie du Sud-Est est sans doute la région la plus avancée dans ce processus de dissémination des capacités industrielles (8), qui tient à la fois de son dynamisme économique, du niveau de sa base industrielle et de l'ambition affichée en matière économique par les dirigeants des principaux pays. Cela étant, ce phénomène se manifeste également dans d'autres régions, notamment en Afrique du Nord ou dans le golfe Persique.

La diversification des routes commerciales et des voies d'acheminement

L'instauration progressive de mesures de sanctions ciblées et d'outils de contre-prolifération (Proliferation Security Initiative), destinées à mettre en échec les activités des réseaux de prolifération, conduit ces derniers à diversifier leurs modes d'action pour mieux dissimuler leurs activités, notamment en matière de transport. Ce faisant, les réseaux utilisent à leur avantage les potentialités offertes par la globalisation des flux et des acteurs, à travers notamment l'utilisation : 1) de nouveaux ports et plateformes de transit (9), dans des régions ou pays situés sur les grandes routes maritimes, sur lesquels s'exercent une surveillance moins marquée que les grandes plateformes internationales (Singapour, Emirats arabes unis) – outre l'Asie du Sud-Est, déjà mentionnée, des ports situés en Afrique de l'Ouest, au Moyen-Orient ou en Amérique centrale pourraient entrer dans cette catégorie ; 2) de la voie routière et des liaisons aériennes, afin de diversifier les options de transport, notamment pour les composants les plus sensibles, en s'appuyant parfois sur les réseaux de trafic existants ; 3) de zones franches, en tant que lieu de transit, de stockage et de transbordement auxquelles les administrations des douanes n'ont souvent qu'un accès restreint.

Plusieurs cas récents de tentatives d'acquisition illicite de biens à double usage permettent d'illustrer la réalité de ce risque. L'interception du *Chong Chong Gang* en juillet 2013, navire battant pavillon de la RPDC, qui convoyait un chargement en provenance de Cuba et à destination de la RPDC, révèle la présence d'une importante quantité d'armes et matériels connexes dissimulés parmi une cargaison de sacs de sucre brut (10). Les investigations mettent en évidence le rôle majeur joué par la société Ocean maritime Management Company Ltd (OMM) dans l'organisation du transport des armes et matériel connexe dissimulés en empruntant une route maritime non traditionnelle. En 2012, les autorités philippines ont été amenées à deux reprises à arrêter des ressortissants étrangers, Parviz Khaki et Daniel Frosch (11), accusés de contourner la législation américaine

(7) Stefanie LIEGGI, « Dual-use technology in Southeast Asia: nonproliferation challenges for the next decade », *Strategic Trade Review*, vol. II, n°2, print. 2016.

(8) *Id.*

(9) Bruno GRUSELLE, « Les réseaux de prolifération à l'heure des sanctions ciblées », FRS (Note n°3/13), 2013.

(10) Notice d'aide à l'application des résolutions n°5 : l'affaire du navire *Chong Chong Gang*, 28 juil. 2014.

(11) Nick GILLARD, « Dual-use traders: the real WMD threat in Southeast Asia? », *The Diplomat*, 22 janv. 2015.

en matière de contrôle aux exportations et de fournir des équipements aux fins d'alimenter respectivement le programme nucléaire et le programme balistique iraniens.

Ces deux affaires aux Philippines permettent de tirer deux types d'enseignements : 1) elles mettent en évidence le fait que les Philippines ont été utilisées comme un *hub* pour des opérations d'acquisition illégale, par des agents arguant de complicités dans le pays et opérant au travers de petites sociétés commerciales, utilisées comme écrans pour acquérir en Europe et aux Etats-Unis des biens sensibles, qui furent ensuite réacheminés vers l'Iran, leur destination finale ; 2) au-delà du seul cas des Philippines, et c'est le point principal, elles illustrent le risque d'un transfert des opérations d'acquisition vers des destinations où la sensibilisation des autorités locales et les bases légales en matière de contrôle sont moins établies que dans d'autres *hubs* traditionnels (Emirats arabes unis, Singapour...).

Le détournement

La dissémination de la capacité de fabrication et de commercialisation de composants sensibles dans le monde, de même que la diversification des routes commerciales accroissent les risques d'acquisition illicite et de détournement, par le biais de fournisseurs peu scrupuleux ou mal informés quant aux utilisations possibles des biens qu'ils mettent sur le marché. Ces risques portent essentiellement sur des composants élémentaires destinés à être assemblés, voire des biens éminemment duals, largement utilisés dans l'industrie, dont l'usage allégué est frauduleux. L'analyse du fonctionnement du réseau A. Q. Khan (12) met en évidence que Khan a largement recouru à une technique de dissimulation consistant à disséminer la production et la distribution de biens et équipements nucléaires au sein de nombreux pays n'ayant jamais attiré l'attention en matière de prolifération. Des composants sont importés d'Europe, puis assemblés sous la forme de biens, avant d'être expédiés vers Dubaï à l'aide de faux certificats d'utilisateur final. C'est ainsi que la société Scomi Precision Engineering (SCOPE) fut utilisée en Malaisie pour la fabrication de composants de centrifugeuses, en pensant fabriquer des pièces et composants destinés à l'industrie du pétrole et du gaz (13).

(12) JACK BOURESTON / James A. RUSSELL, « Illicit nuclear procurement networks and nuclear proliferation: challenges intelligence, detection, and interdiction », *Stair*, vol. IV, n°2, 2009, pp. 24-50.

(13) Kenley BUTLER, « How the AQ Khan network circumvented export controls? » *Asian Export Control Observer*, avr.-mai 2005.

Les acteurs du commerce illicite : résilience, adaptabilité et diversification

Une typologie des acteurs

De nombreuses études (14), réalisées à partir des cas connus de réseaux proliférants et d'opérations d'acquisition, permettent d'identifier les principaux acteurs de la chaîne du commerce illicite, regroupés en trois catégories. Première catégorie, celle des fournisseurs, qui sont les personnes, physiques ou morales, ayant ou pouvant avoir un accès au bien ou à la matière pour la mettre sur le marché : il s'agit pour l'essentiel d'entreprises mais aussi, dans le cas des détournements de matière nucléaire, d'individus isolés, membres du personnel travaillant sur les lieux de fabrication et de stockage (scientifiques, employés, gardes, techniciens...) et utilisant leur bonne connaissance des lieux et des procédures pour déjouer les contrôles ; dans la grande majorité des cas les motivations invoquées sont économiques. Autre catégorie, celle des intermédiaires, qui regroupe un ensemble plus large d'acteurs, sociétés écrans, courtiers ou hommes d'affaire, voire de simples amateurs, motivés par l'appât du gain, et inclut aussi les fournisseurs de services, nécessaires pour exécuter l'opération, que ce soit pour le transport et la logistique, l'assurance et le financement des opérations. Enfin, les utilisateurs finaux alimentent ces trafics en générant une demande et sont à l'origine de la menace découlant de l'acquisition de ces biens et matières.

La catégorie la plus importante est constituée par les Etats proliférants, qui cherchent à acquérir des armes de destruction massive et leurs vecteurs au moyen de programmes clandestins. Pour conduire ces programmes, ils restent dépendants des marchés internationaux pour acquérir certains biens et technologies clefs et organisent à cet effet des opérations d'acquisition, impliquant des organisations à la structure élaborée, leur permettant de contourner les dispositifs de contrôle et les mesures d'embargo en vigueur en recourant à des techniques de dissimulation, telles que la fraude aux documents ou encore des opérations de transit et transbordement pour masquer la destination réelle des biens.

La résolution 1540 a par ailleurs posé la question de la prévention de l'accès des acteurs non étatiques à des armes de destruction massive. Depuis l'adoption de ce texte, ce scénario n'a malheureusement fait que gagner en vraisemblance. Les révélations documentant l'intérêt porté par Al Qaïda à l'acquisition de matières nucléaires et de produits chimiques ont amplement établi la connexion entre organisations terroristes et opérations

(14) David ALBRIGHT / Andrea STICKER, « Future world of illicit trade », Houston Wood, Institute for Science and Security, juil. 2013. Cf. aussi Bruno GRUSELLE, « Réseaux et financement de la prolifération », FRS, 3 mars 2007 ; Rensselaer LEE, « Nuclear smuggling: patterns and responses », *Parameters*, vol. XXXIII, n°1, 2003, p. 95.

d'acquisition d'armes de destruction massive (15). Depuis les attentats commis en 1995 dans le métro de Tokyo au gaz sarin par la secte Aum Shirinkyo, la catégorie des acteurs non étatiques comprend également des sectes. De façon plus marginale, elle peut englober certains mouvements séparatistes, comme certains groupes tchéchènes, qui menacèrent la Russie d'attaques au moyen d'armes radiologiques, ou encore des groupes criminels ou des individus brandissant cette menace à des fins d'extorsion.

Les facteurs liés à l'environnement et l'importance de la mise en place de sanctions pénales effectives et efficaces

La situation interne d'un pays, notamment sa gouvernance et la qualité de son administration (16), influencent de façon importante la vulnérabilité de celui-ci au trafic illicite. Cela est particulièrement marqué pour les Etats fragilisés, en raison d'une partition territoriale, de la présence d'une guérilla ou de l'activité d'une criminalité organisée, dans lesquels le règne de la loi n'est pas ou mal établi et où parfois le groupe au pouvoir fonctionne lui-même comme un groupe criminel. Le niveau de corruption du pays constitue par ailleurs un facteur de risque supplémentaire pour que des acteurs de la chaîne, motivés par l'appât du gain, facilitent l'exécution de certaines opérations illicites. A cet égard, l'existence de bases juridiques permettant de poursuivre les différents acteurs ainsi que la sévérité des peines encourues constituent un enjeu majeur dans la lutte contre le commerce illicite de biens à double usage, en dissuadant les acteurs motivés par l'appât du gain de participer à des opérations d'acquisition.

Le défi du terrorisme et l'extension du champ de ces contrôles à d'autres problématiques de sécurité

Au regard du défi posé par le terrorisme, la question se pose de savoir dans quelle mesure les contrôles aux exportations pourraient être utilisés pour concourir à la lutte antiterroriste à travers ses modes d'action conventionnels. En effet, moyennant quelques aménagements mineurs, le règlement européen pourrait fournir la base juridique permettant d'interdire des expéditions jugées dangereuses eu égard à la nature des biens et/ou à leur utilisateur final, notamment par le biais d'une adaptation de la clause attrape-tout – interdiction d'opérations au cas par cas portant sur des biens non listés – qu'elle contient. Il serait alors possible d'interdire l'exportation ou le transit de cargaisons potentiellement à risque (produits chimiques précurseurs d'explosifs, biens permettant de déclencher une charge explosive à distance), destinées à des utilisateurs finaux identifiés comme étant en lien avec des organisations terroristes.

Une telle évolution pose la question plus large de l'extension de ces régimes de contrôle à des problématiques de sécurité autres que les

(15) « Use of chemical, biological and nuclear weapons by non-state actors. Emerging trends and risk factors », Chatham House, 2016.

(16) GCSP / IFPA, *A Comprehensive Approach to Combating Illicit Trafficking*, Joint Report, juin 2010.

questions de prolifération. Un débat s'est développé ces dernières années au sein du Parlement européen et de la Commission autour de la question de l'inclusion de la sécurité humaine et de la protection des droits de l'homme (17) dans le champ du contrôle des exportations de biens à double usage. Il reflète à la fois le développement accéléré des technologies de surveillance intrusive et leur impact tant sur les capacités des Etats clients que sur les libertés publiques des citoyens vivant dans ces Etats, y compris européens. Un ensemble d'équipements, technologies et logiciels susceptibles d'être utilisés pour la surveillance ou l'interception d'Internet ou des communications téléphoniques est progressivement intégré dans le champ des contrôles, que ce soit au travers des mesures de sanctions prises à l'encontre de l'Iran et de la Syrie (18) ou de la liste de l'Arrangement de Wassenaar.

Toutefois, le débat sécuritaire, traditionnel dans un régime de contrôle des exportations centré sur la prise en compte des intérêts de sécurité nationale liés à l'acquisition et l'emploi de ces technologies de surveillance des télécommunications par un Etat tiers et son impact sur ses capacités d'action, se double désormais d'un autre débat, relatif à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est ainsi que le contrôleur européen de la protection des données, dans son avis du 15 décembre 2015 (19), formule un certain nombre de recommandations, destinées à aborder « *la menace que constitue l'utilisation de technologies de surveillance intrusive* ». Il demande aux institutions européennes de concevoir « *des politiques cohérentes et plus efficaces concernant l'exportation d'outils de surveillance intrusive dans le cadre des technologies à double usage, à l'échelle de l'Union européenne et à l'échelle internationale* ». Dans le prolongement de ces recommandations, la Commission européenne a déjà annoncé (20) qu'elle proposera des mesures en ce sens dans le cadre de la révision du règlement sur le contrôle des exportations de biens à double usage, comprenant notamment une liste élargie de biens et technologies dans le domaine de la cyber-surveillance, ainsi qu'un mécanisme de clause attrape-tout spécifique, destiné à prévenir les cas de violations sérieuses des droits de l'homme.

(17) Sibylle BAUER / Mark BROMLEY, « The dual-use export control policy review: balancing security, trade and academic freedom in a changing world », *EU Non-Proliferation Consortium*, n°48, mars 2016.

(18) Cf. annexe V du règlement (UE) n°36/2012 du 18 janvier 2012, concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie.

(19) « Résumé de l'avis du contrôleur européen de la protection des données sur la diffusion et l'utilisation de technologie de surveillance intrusive », *Journal officiel de l'Union européenne*, C79/9, 1^{er} mars 2016.

(20) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Réexamen de la politique de contrôle des exportations : garantir la sécurité et la compétitivité dans un monde en mutation », COM(2014)244 Final.

Les nouveaux enjeux technologiques et scientifiques

Au-delà du contrôle des biens physiques, le contrôle de la technologie et de la diffusion du savoir-faire devient un enjeu majeur (21). Pour conserver leur efficacité, les contrôles doivent suivre le rythme de l'évolution technologique, eu égard à l'impact potentiel de nouvelles applications sur les modes de production de biens ou composants à double usage. Il s'agit aussi d'accorder une attention particulière à la diffusion de la connaissance, dès lors qu'elle peut impliquer la diffusion de résultats de recherche relatifs à des applications liées à des armes de destruction massive.

L'évaluation de l'impact des technologies émergentes et les nouveaux risques associés (22)

Le monde de l'industrie et de la recherche est en passe d'expérimenter une révolution, consécutive à la mise en œuvre de technologies émergentes, aux potentialités encore non totalement explorées. Cet impact sera sensible sur la production de biens et l'organisation des chaînes de production. Trois technologies méritent d'être mentionnées pour illustrer cette évolution : 1) le développement des nanotechnologies, qui permettent la création ou la manipulation de matière à l'échelle du nanomètre et ouvrent des potentialités nouvelles tant pour l'industrie que la biologie ; 2) la fabrication additive, qui permet à des machines fonctionnant à l'aide d'un laser et de poudres de métal, de plastique ou de céramique de copier n'importe quel objet dès lors qu'on dispose des plans – cette machine peut aussi bien fabriquer des pièces de rechange que copier des ensembles plus sophistiqués, y compris des armes ; 3) la biologie synthétique, qui permettrait de modifier artificiellement les caractéristiques d'un agent pathogène et de le rendre plus résistant à un environnement auquel il est étranger.

Ces trois exemples illustrent les potentialités nouvelles qu'apporteront les technologies émergentes dans les secteurs de l'industrie, de la chimie et de la biologie. Il reste à en évaluer les risques en termes de sécurité et les mesures de contrôle rendues nécessaires pour prévenir le détournement de leur emploi à des fins de fabrication d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Parallèlement, il convient d'évaluer les risques liés au développement de nouvelles technologies, telles que les cyber-technologies, tant pour ce qui concerne les infrastructures critiques que les systèmes de communication et d'information ou encore la technologie des drones, au regard de la diversification des utilisations et de la sophistication croissante des engins déployés.

(21) *Id.*

(22) « Use of chemical, biological and nuclear weapons by non-state actors... », *op. cit.*

Le contrôle de la publication de certains travaux scientifiques au regard des risques liés au détournement de ces informations à des fins proliférantes

Cette problématique est illustrée par les débats et décisions de justice ayant accompagné de 2012 à 2015 la communication des résultats de travaux de recherche conduits par le Dr Ron Fouchier, de l'Université Erasmus aux Pays-Bas, relatifs à la transmission du virus H5N1 aux mammifères (23). L'autorité de contrôle néerlandaise excipe des dispositions de la réglementation européenne en matière de contrôle des exportations de biens à double usage pour soumettre à autorisation la publication des résultats des travaux du Dr Fouchier. Bien que ce dernier demande et obtienne rapidement une licence d'exportation de la part de l'autorité de contrôle, autorisant la publication sans l'assortir de restrictions ou conditions particulières, il conteste devant la justice néerlandaise le principe même de cette licence. Le juge confirme en première instance le bien-fondé de la demande de licence. Le requérant fait appel de ce jugement et est débouté.

Cette affaire suscite un débat nourri, notamment autour de l'applicabilité des clauses d'exemption, prévues par le règlement, relatives au domaine public et à la recherche fondamentale. Face aux enjeux de cette affaire, un moratoire volontaire est appliqué aux Etats-Unis et en Europe, sur les travaux de recherche relatifs à cette question. C'est aussi l'occasion d'un débat fondamental (24), relatif à la liberté de publication, aux mesures de sûreté applicables aux laboratoires de recherche travaillant sur des agents pathogènes contagieux, à la nécessité d'établir un équilibre entre risques pour la santé publique et les bénéfices induits par certains travaux de recherche...

Par contraste, l'exemple de la procédure employée aux Etats-Unis dans le traitement de cette question illustre une autre approche possible. L'étude conduite par le Dr Fouchier ayant été en tout ou partie financée par le National Institutes of Health et devant être publiée dans une revue américaine, le manuscrit fut soumis avant sa publication à une instance consultative *ad hoc*, le National Science Advisory Board for Biosecurity (NSABB). Cette instance propose des aménagements rédactionnels sur des parties contenant des informations susceptibles d'être détournées à des fins proliférantes, lesquelles peuvent être rendues accessibles à des scientifiques selon le principe du « besoin d'en connaître ».

Le cas de cette publication permet d'expérimenter la mise en œuvre concrète d'un contrôle au titre de la réglementation sur les exportations de biens à double usage et suscite un débat riche et diversifié entre les autorités chargées du contrôle et la communauté scientifique. Cela ne préjuge pas

(23) C. CHARATSI, « Setting the publication of dual-use research under the export authorization process: the H5N1 case », *Strategic Trade Review*, vol. I, n°1, aut. 2015.

(24) « Laboratory-created (H5N1) viruses transmissible between ferrets », European Center for Disease Prevention and Control, Stockholm, 2012.

de la capacité de ces acteurs à exercer ces contrôles à l'avenir, au regard de la quantité des publications scientifiques, mais illustre l'importance d'un dialogue régulier ainsi que la diffusion de bonnes pratiques pour en favoriser l'appropriation.

PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR

Ces défis et enjeux doivent inciter à une réflexion sur les modalités d'exercice des contrôles aux exportations, pour ce qui concerne à la fois les objectifs, les outils et les acteurs.

Le renforcement de la première ligne de défense

La première ligne de défense est constituée à la fois par les industriels, qui sont les fabricants et les vendeurs des biens, et par l'administration des douanes, qui est de plus en plus sollicitée sur des questions de sécurité et de contrôle aux exportations et est amenée à intégrer cette activité dans le noyau dur de ses missions.

Le renforcement des liens entre industriels et autorités de contrôle

Les industriels constituent la première ligne de défense d'un système de contrôle efficace. Ils connaissent les biens mis sur le marché et leur statut à l'égard de la réglementation (classement), leurs clients et leurs intermédiaires. Le règlement européen leur confère une responsabilité particulière, en leur imposant notamment d'alerter les autorités de contrôle en cas de risque de détournement d'une exportation à des fins proliférantes.

La résolution 1540 exhorte les Etats à trouver des moyens appropriés pour collaborer avec l'industrie, tout en reconnaissant explicitement que la sensibilisation des entreprises individuelles relève d'une compétence nationale. A cet égard, des initiatives émanant du secteur privé, telles que le projet Botticelli (25), pourraient fournir un cadre à ce dialogue encore lacunaire, dont l'importance est soulignée lors de la dernière conférence de révision de la résolution 1540.

Les contrôles douaniers, les inspections, le renseignement

Sous l'impulsion de la résolution 1540, qui demande aux Etats d'« arrêter et instituer des activités appropriées et efficaces de contrôle aux frontières », l'administration des douanes adapte progressivement ses méthodes et outils à l'exercice de cette mission, éloignée du cœur de son activité traditionnelle de collecte des taxes. La douane est aussi soumise à des impératifs opérationnels immédiats, tels que les inspections de cargaison des navires à destination ou en provenance de la Corée du Nord et de l'Iran, imposées par les résolutions des Nations Unies prises à l'encontre

(25) « The ten principles of Botticelli Project », disponible sur le site Internet projectbotticelli.com.

de ces pays. Le développement de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) (26) implique également les douanes dans des activités d'interception de cargaisons suspectes dans les ports. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) joue un rôle essentiel dans la diffusion de normes et bonnes pratiques par la définition de documents de doctrine. L'OMD connaît une évolution accélérée, reflétant la dimension de plus en plus importante des problématiques de sécurité dans les missions des douanes, comme en atteste la Convention de Punta Cana (27) de décembre 2015, qui « invite les administrations des douanes à intégrer la sécurité dans leur mandat et fonctions » et place les missions de sécurité au cœur de la mission des douanes. La Convention réserve au contrôle aux exportations une place importante, en disposant que « *les administrations des douanes, à travers l'application de mesures de contrôle efficaces et effectives, contribuent [...] à la sécurité publique, via l'éradication du commerce illicite, et à la sécurité nationale, via la prévention et la détection de la contrebande [...] de marchandises stratégiques* ».

Au sein des administrations nationales, la prise en compte de cette mission et des défis qu'elle entraîne se traduit par le développement de systèmes nationaux de gestion du risque et de ciblage des expéditions, ainsi que par une politique de formation de personnels spécialisés.

Enfin, l'interaction avec les services de renseignement constitue un facteur primordial d'efficacité pour ces inspections et contrôles, en permettant de détecter les opérations suspectes, les utilisateurs finaux et les opérateurs en lien avec les programmes proliférants de certains Etats. L'action de la communauté du renseignement dans la lutte contre la prolifération s'organise autour de deux objectifs principaux (28) : accéder à une meilleure connaissance des programmes proliférants et entraver l'acquisition par les acteurs de la prolifération, des biens, technologies et savoir-faire nécessaires à leurs programmes.

Le renforcement de l'universalité des normes de contrôles et de leur mise en œuvre à travers une meilleure prise de conscience des enjeux de prolifération ainsi que la diffusion des normes et standards en vigueur

Le renforcement de la lutte contre le commerce illicite dans les pays émergents, soit producteurs de biens, soit pays de transit, constitue un enjeu essentiel dans la lutte contre les réseaux proliférants, afin de contrer les risques de contournement des sanctions et interdictions, en profitant du faible niveau de sensibilisation de ces Etats et de lacunes

(26) Paul DAHAN, « La PSI, poste avancé dans la lutte contre la prolifération. De la diplomatie de réaction à la diplomatie d'anticipation », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005.

(27) Résolution de la commission de politique générale de l'organisation mondiale des douanes concernant le rôle de la douane dans le contexte de la sécurité, Punta Cana, décembre 2015.

(28) Paul DAHAN et Agnès MINIOT, Les retrouvailles de la diplomatie et du renseignement, *Annuaire français de relations internationales*, volume XI, 2010

dans leur législation. En effet, malgré les objectifs d'universalité affichés par la résolution 1540, la réalité paraît plus nuancée. Si on se réfère à une étude américaine (29), la situation est la suivante en 2011 : 60% des 193 Etats membres des Nations Unies avaient adopté des lois nationales encadrant les exportations de biens à double usage et de biens nucléaires ; 50% disposaient de listes de biens contrôlés ; 50% avaient des systèmes de licences d'exportation.

Cette situation s'explique en partie par le fait que certains Etats dans le monde continuent à considérer le contrôle aux exportations comme un frein à leur développement économique. Pour surmonter cette objection de principe, la communauté internationale doit multiplier les efforts tendant à démontrer que ces pays, au contraire, amélioreront leurs possibilités de développement économique en démontrant aux investisseurs et opérateurs économiques internationaux, à travers leur capacité à gérer le contrôle du commerce des biens sensibles (à l'importation, à l'exportation, et pour les opérations de transit/transbordement) qu'ils sont des destinations ou des partenaires commerciaux fiables.

Au-delà de l'existence de bases juridiques se pose la question du niveau de mise en œuvre de cette réglementation par l'administration et les services de sécurité (douanes notamment). L'efficacité et la résilience d'un système de contrôle aux exportations dépend du niveau de formation et d'entraînement d'un personnel spécialisé, capable d'accomplir un certain nombre de tâches spécifiques, telles que l'identification des biens et chargements critiques ou encore l'établissement et la gestion de profils de risque. Dans la durée, cela implique une certaine stabilité des personnels dans ces fonctions spécialisées, chose qui ne va pas de soi, face aux contraintes de gestion des ressources humaines, génératrices d'instabilité du fait d'un taux de renouvellement important. L'autre étape est l'appropriation au plan national de ces connaissances et savoir-faire, avec la mise en place d'un programme de formation des formateurs.

***De l'« export control » au « trade management » :
développer une approche plus nuancée, reflétant la diversité
de situations des Etats***

Malgré l'universalité des principes affirmés par la résolution 1540, il n'existe pas de standard international définissant l'ensemble des mesures nécessaires pour parvenir à une application efficace des contrôles par un Etat. La grande diversité de situation des Etats devrait plutôt conduire à nuancer une approche systématique et globale selon une typologie permettant de cibler les pays en intégrant leur fonctionnalité dans la chaîne de prolifération et en distinguant notamment les pays : 1) producteurs ou détenteurs de biens et éléments connexes ; 2) ayant une fonction de

(29) Leonard S. SPECTOR and Egle MURAUSKAITE, *Countering Nuclear commodity smuggling: a system of systems*, James Martin Center for non-proliferation studies, March 2014.

hub logistique et de lieu d'opérations de transit et de transbordement ;
3) fournisseurs de services, financiers, assurances et en matière de transports.

Certains experts de l'« *export control* » se sont livrés à cet exercice et sont parvenus à définir une typologie des mesures constituant un socle minimal, adapté aux situations différentes des Etats (30). Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments du modèle :

	Contrôle des exportations	Contrôle du commerce stratégique	Gestion du commerce stratégique	Services du commerce stratégique
Exportation	x	x	x	
Importation			x	
Transit et transbordement		x	x	x
Promotion commerciale		x	x	
Finance				x
Assurance				x
Transport maritime				x
Coopération avec l'industrie	x	x	x	x

* *
*

Les contrôles aux exportations, combinés avec les régimes de sanctions ciblées, font partie de la panoplie des moyens de lutte contre la prolifération. L'existence et l'affirmation d'un corpus de principes à vocation universelle, posés par la résolution 1540, constituent la base d'une action efficace de la communauté internationale, à condition de pouvoir garantir à la fois l'efficacité de la norme en l'adaptant aux niveaux défis, son autorité à travers des sanctions efficaces et dissuasives et, enfin, son universalité en ralliant les Etats réticents ou indifférents.

Dans la lutte engagée contre les réseaux proliférants, ces contrôles permettent de peser sur l'offre de biens stratégiques mais restent sans effet sur la demande, qui émane d'Etats mais aussi d'acteurs non étatiques. Ces derniers restent en effet dépendants du commerce illicite pour réaliser sur les marchés internationaux les acquisitions de biens et technologies

(30) Catherine B. DILL / Ian STEWART, « Defining effective strategic trade controls at the national level », *Strategic Trade Review*, vol. I, n°1, aut. 2015.

nécessaires au développement de leurs projets proliférants. C'est pourquoi les politiques de contrôle, aussi efficaces soient-elles, s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble, combinant des instruments économiques, diplomatiques et militaires et offrant au décideur politique une gamme d'options variées, adaptables et graduées. Elles permettent de développer des stratégies coopératives, comme la conclusion d'un plan d'action global commun avec l'Iran, sur la base d'une solution négociée, contrôlable et réversible, en fournit l'exemple. Elles peuvent aussi participer de stratégies coercitives, pouvant aller jusqu'à l'action armée, comme ce fut le cas avec la guerre en Iraq de 2003. L'une des justifications données par les Etats-Unis au déclenchement de cette guerre était en effet d'empêcher des organisations terroristes d'avoir accès à des armes de destruction massive.

L'analyse des acteurs du commerce illicite met également en évidence le caractère global des problématiques de sécurité ainsi que les interactions entre les principaux défis et menaces identifiés par la stratégie européenne de sécurité (31) : prolifération des armes de destruction massive, terrorisme, criminalité organisée, Etats faillis, conflits régionaux. Pour les Etats, la réponse passe par le développement de capacités de connaissance et d'anticipation, permettant d'identifier des situations pouvant mettre en cause leur sécurité. Le défi posé à la communauté internationale en général et à l'Union européenne en particulier réside dans sa capacité à fonder l'ordre international sur un multilatéralisme efficace. En dernière analyse, la recherche de la réponse à ces nouveaux défis ne s'apparente-t-elle pas à la course du gendarme et du voleur ?

(31) « Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », 12 déc. 2003, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf.