

# ESSAI SUR L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DES PRODUITS STRATÉGIQUES MILITAIRES ET DOUBLE USAGE DES ANNEES 1990 A NOS JOURS.

*Arnaud Idiart*

Le marché de l'armement constitue un domaine très particulier du commerce international. Il a toujours été encadré de façon stricte par les États qui en font un véritable instrument au service de leur politique étrangère et de leur rayonnement. Depuis les années 1990 on assiste néanmoins à une profonde mutation de ce marché résultant certainement de bouleversements sociaux et politiques dans le monde occidental mais aussi géopolitiques avec la montée en puissance de nouveaux pays producteurs.

Ainsi, pour bien comprendre les changements qui bouleversent le contrôle des exportations de matériels « sensibles », militaires et à Double Usage (civil et militaire), cet article rappellera les éléments de contexte fondamentaux, ainsi que la situation commerciale du secteur de l'armement et les actuelles négociations pour un nouvel encadrement international (**Section 1**). Ensuite seront examinées successivement, et sur un plan plus opérationnel, d'abord les évolutions des régimes de contrôle des exportations américains et européens et dans un second temps, celles du régime français (**Section 2**). Le constat ainsi établi sur les deux piliers que sont les enjeux internationaux et l'état de la réglementation, permettra de mieux objectiver la situation industrielle et fournira un référentiel solide pour évoquer quelques perspectives d'avenir (**Section 3**).

## Section 1

### **Éléments de contexte fondamentaux et situation commerciale du secteur de l'armement**

#### **I. Un secteur commercial très fermé**

Les États veillent traditionnellement à la fabrication, au commerce et à l'exportation des armes.

Cette expression de la souveraineté nationale semble s'atténuer de façon inversement proportionnelle à la montée de la stabilité nationale. Ainsi, lorsque les nations perdent leurs visées hégémoniques, voire expansionnistes, les raisons des conflits s'éloignent et il s'ensuit une baisse des besoins en armes. Après une phase d'acquisition d'équipements « sur étagère », les États développent leur propre outil industriel. Ils garantissent ainsi leur indépendance nationale, tout en cherchant à développer leur propre secteur économique des hautes technologies.

De même, lorsque les gouvernements estiment que leur niveau d'équipement a atteint un degré « satisfaisant » ils cessent, ou tout au moins, ralentissent leur course aux armements.

Mais l'outil industriel, mis en place d'abord pour les besoins nationaux, se doit, pour survivre, de trouver de nouveaux débouchés ; l'export devient alors indispensable pour assurer la pérennité de l'outil et *in fine* garantir la souveraineté du pays.

Principaux pays importateurs d'armes de 2001 à 2008 <sup>2</sup>		
Pays	Milliards USD	% achats mondiaux
Arabie Saoudite	36,7	16 %
Inde	30,9	14 %
Émirats Arabes Unis	15,3	7 %
Chine	12,9	6 %
Égypte	12,3	5 %
Pakistan	11,8	5 %
Israël	7,1	3 %
Syrie	6,5	3 %
Venezuela	5,8	3 %
Algérie	4,9	2 %
Reste des États développés	80,9	36 %

Cette loi économique conduit inévitablement les producteurs historiques, à la baisse de leurs exportations et à la multiplication de nouveaux entrants sur le marché.

Ainsi, par exemple pour ce qui concerne la France, Le montant des prises de commandes en euros courants a péniblement augmenté de 20% en 30 ans<sup>1</sup> ; il est passé de 5,41 M€ (35,5 milliards en francs) en 1980 à 6,5 M€ en 2011.

PAYS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total	8 164,1	5 117,6	6 516,94	8 172,6	6 873,9	8 217,6	16 921,6	13 942,8	6 940,8	9 118,2	86 226,0

De plus, un pays producteur d'armement, dans un contexte budgétaire qui n'est pas sans limites, ne peut privilégier ses secteurs de base tels que l'agriculture, la santé, ou l'éducation, qu'au détriment de sa politique de souveraineté qui, pour garantir la pérennité de l'outil industriel de Défense, n'a pas d'autre solution politiquement acceptable que l'équipement de son propre marché intérieur.

Ainsi, au gré des changements politiques, de l'urgence et de l'importance des priorités, les ressources gouvernementales consacrées à l'entretien et à la démonstration de la souveraineté nationale, trouvent de nouvelles utilisations. Une fois que le pays est perçu, par ses dirigeants comme par sa population, suffisamment « sécurisé », l'amélioration des conditions de vie des populations devient possible ce qui est à la fois parfaitement légitime et bien évidemment totalement souhaitable. En effet, le confort intérieur est essentiel à l'enrichissement et au développement du pays. Ceci favorise en particulier l'accroissement de la démographie ce qui permet, à terme, d'augmenter la production nationale d'attirer les investisseurs et de développer les échanges avec l'extérieur.

<sup>1</sup> L'application de l'inflation seule sur cette période conduit au constat que pour simplement maintenir son niveau d'exportations de 1980, la France devrait avoir contracté, en euros constants, pour 15,9 M€ en 2011 alors que le montant des prises de commandes n'a été que de 6,5M€ ; ce montant n'a même pas été atteint en 2016 ; une année record pourtant...

En ce qui concerne les pays les plus développés et, plus particulièrement, les pays producteurs d'armement, on peut considérer qu'ils ont atteint aujourd'hui un niveau d'équipement militaire satisfaisant et que, par ailleurs, leur développement intérieur est globalement convenable. Par conséquent, du point de vue des exportations, il s'agit essentiellement pour eux de conserver sur le marché international un équilibre rendu précaire par la convoitise de nouveaux entrants et une tendance naturelle à l'amélioration des conditions de vie individuelles.

La France et le Royaume-Uni ont pu tirer avantage de leur relative indépendance en matière militaire pour fournir les « pays non alignés » et plus particulièrement leurs anciennes colonies sur le continent africain. Cependant, depuis la fin de la Guerre Froide, avec la quasi disparition de l'alternative bipolaire et l'arrivée des nouveaux entrants, si les leaders européens du marché mondial de l'armement bénéficient toujours d'une bonne image, ils jouissent de moins en moins d'une situation privilégiée assise sur leur suprématie économique et leur poids diplomatique. Depuis une vingtaine d'années maintenant, le marché qui était fondé de façon caractéristique sur des alliances politiques de façon quasi exclusive, cède en effet de plus en plus le pas à des préoccupations purement commerciales<sup>2</sup>.

On peut voir comme origine à ce renversement de tendance l'accroissement considérable de « l'offre produit » avec, en parallèle, une profonde mutation des alliances géopolitiques et socio-économiques entre les États. Les partenariats bilatéraux, quasi exclusifs, s'inscrivaient jusqu'alors dans une relation du faible au fort, mais désormais la montée en puissance des « pays émergents » change la donne. À ces facteurs purement économiques s'ajoute, au niveau social, la difficulté pour l'Europe de faire partager par tous ses citoyens un sentiment identitaire suffisamment fort pour déclencher le besoin d'une Défense communautaire.

Les industriels américains, eux, bénéficient certainement d'une réelle fierté nationale constante et toujours soigneusement entretenue. Le Président actuel D. Trump ne manque jamais de répéter son slogan électoral de 2018 : « *America First* » !... De plus la réforme du contrôle export des produits militaires (au titre des ITAR)<sup>3</sup> réalisée sous la présidence de B. Obama conduit aujourd'hui les intégrateurs français à s'approvisionner plus facilement auprès des équipementiers américains que chez les fabricants allemands, italiens ou britanniques !...

<sup>2</sup> « Pour la France, entre 1971 et 1980, le chiffre d'affaires de la production d'armements aux exportations passe de 3 milliards de francs (0,46 M€) à 35,5 milliards de francs (5,41 M€ courants), pour culminer à 61 milliards de francs (9,3 M€) en 1984, et demeurer encore à 34 milliards (5,18 M€) en 1987, ce qui, avec correction de la hausse des prix, signifie un quadruplement. Le pourcentage des exportations dans le chiffre d'affaire total de la production d'armements est passé de 19% en 1970 à 30 % en 1973 et 40 % en 1978, pour culminer à 42 % en 1985-1986. En 1980, la moitié de la production de matériel aéronautique, le tiers des armements terrestres, 17 % des armements navals ont été exportés. La fabrication des armements, elle-même très liée à des industries civiles de pointe (informatique, électronique, aviation civile, secteur aérospatial), représente un potentiel de près de 300 000 salariés ». J. FREMEAUX, « La France et les exportations d'armements au Proche Orient de la fin de la guerre d'Algérie à la première guerre du Golfe », *Revue historique des armées*, n°246/1-2007 [en ligne], <http://rha.revues.org/index2273.html#tocto1n1> p 3/10.

Ces chiffres sont à rapprocher de ceux fournis par Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, dans sa présentation du Rapport au Parlement sur les exportations 2011, le 22 novembre 2012 : « Avec 6,5 milliards d'euros (42,6 milliards de Francs courants) de prises de commandes en 2011, la France se maintient parmi les 5 premiers exportateurs mondiaux d'armement... C'est un enjeu économique majeur, en termes d'emplois comme de préparation de l'avenir, dans un secteur qui compte 165 000 emplois dont 20 000 très qualifiés dans la recherche et développement. La compétitivité de notre industrie à l'exportation, qui repose sur son haut niveau technologique, doit donc être entretenue ».

<sup>3</sup> En 2009 le Président Obama a lancé cette réforme des « International In Arms Regulations » (l'équivalent du Code de la Défense en France), l'essentiel de la réforme s'est achevé en 2016.

Le moins que l'on puisse dire c'est que la construction de l'Europe de la Défense ne progresse pas vite... Plus que jamais donc, si les industriels français veulent maintenir leur place sur le marché mondial, le seul moyen, est donc de poursuivre leur stratégie commerciale d'export vers des pays tiers.

Cette stratégie adoptée par la France jusqu'à ces dernières années, était quasi-strictement nationale et elle a porté ses fruits puisque le pays a pu ainsi préserver le développement de ses produits de souveraineté (observation spatiale et sous-marins notamment) en maintenant son quatrième ou cinquième rang d'exportateur mondial. Toutefois si l'on en croit la ministre de la Défense *Florence Parly*, il semble que la France ait décidé de renforcer la coopération européenne.

*Dans le rapport au Parlement de 2019 on peut lire : « ...ces partenariats portent leurs fruits, les résultats sont excellents. En 2018, les prises de commande des industries de défense françaises à l'exportation s'élèvent à 9 milliards d'euros, un des meilleurs chiffres de ces vingt dernières années. C'est 50 % de plus que la moyenne de nos exportations se situant à 6 milliards d'euros. Ce résultat est d'abord la conséquence de l'orientation européenne que nous avons donnée à notre politique d'exportation. Cette année, 25 % de nos exportations d'armement ont été à destination de nos partenaires européens, contre une moyenne de seulement 10 % les années précédentes. Ce chiffre traduit les efforts soutenus de construction de notre Europe de la défense. Demain, des programmes de coopération industrielle et opérationnelle – comme l'accord CAMO avec l'armée belge – rapprocheront encore davantage nos armées et nos pays, faisant de notre défense européenne une réalité. »*

Pourtant malgré ces belles réussites, au fond sur le plan politique, la France, le Royaume Uni, l'Allemagne ou l'Italie ne semblent pas réellement prêts à la remise en cause de leur souveraineté nationale même au profit d'un cercle restreint de nos partenaires les plus proches comme on l'avait fait en 1998 avec l'initiative Lol<sup>4</sup> ; or c'est évidemment là un prérequis indispensable...

En conséquence, les industriels de Défense des pays européens, n'ont toujours pas constitué le « bloc communautaire » pourtant seul moyen susceptible de procurer à l'UE la taille critique indispensable pour faire face aux USA qui réalisent près de 40% des ventes annuelles d'armement à l'heure actuelle et aux nouveaux entrants tels que la Chine, l'Inde voire à terme, le Brésil et d'autres encore...

Ces nouveaux acteurs développent par eux même, aujourd'hui, leur propre industrie de l'Armement en mettant à profit des efforts significatifs pour disposer d'une Défense qu'ils souhaitent comparable à celle des principaux pays européens producteurs d'armement. Ces nouveaux venus sur le marché abandonnent ainsi progressivement leur posture de « consommateurs de sécurité » et développent celle de « producteurs de sécurité ».

Il n'est plus possible aujourd'hui pour les six fournisseurs historiques d'armement (USA, Russie, UK, Allemagne, France, Israël) de gagner de nouveaux marchés sans offrir, en plus, les transferts de technologie correspondants. Ainsi les fournisseurs traditionnels perdent-ils petit à petit la vente de leurs produits les moins sophistiqués et favorisent-ils, dans le même temps, le développement de nouveaux entrants qui deviennent leurs propres concurrents sur le marché international<sup>5</sup>.

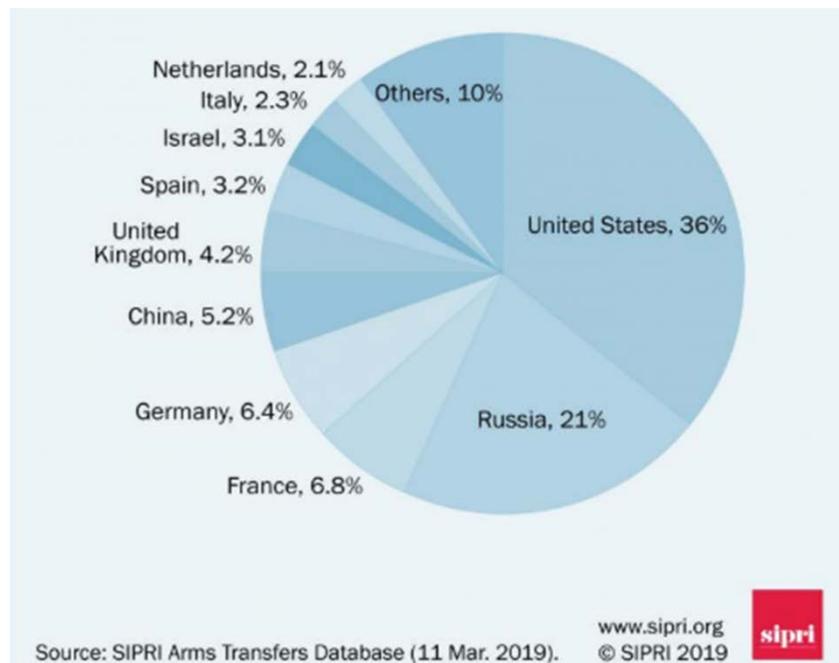
---

<sup>4</sup> Décret n° 2001-1075 du 16 novembre 2001 portant publication de l'accord-cadre entre la République française, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République italienne, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux mesures visant à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne de défense, fait à Farnborough le 27 juillet 2000 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000771091&categorieLien=id>

<sup>5</sup> Schéma infra extrait du Rapport au Parlement sur « les exportations d'armement de la France en 2010 » publié par la Délégation à l'information et à la communication de la Défense en août 2011 [en ligne],

Cette attitude, à mi-chemin entre le suicide et la fuite en avant, résulte bien du fait que les fournisseurs européens d'armement, faute de marché intérieur garanti, sont aujourd'hui totalement dépendants des marchés export. Les USA, structurellement intégrés au niveau fédéral, bénéficient encore (mais pour combien de temps<sup>6</sup> ?) de la taille critique que leur procurent les besoins du Département de la Défense. Il convient toutefois de rappeler ici que, depuis de nombreuses années déjà, l'industrie américaine bénéficie également des crédits du Département d'États dans le cadre d'une politique étrangère très favorable.

Le recours au dispositif FMS (*Foreign Military Sales*) assure en effet un fond de roulement important à l'industrie américaine lui permettant de continuer à produire des systèmes d'armes traditionnels et ainsi de prolonger les séries initialement destinées aux seules forces nationales. Ceci garantit le fonctionnement de l'outil industriel et permet de consacrer la totalité des crédits nouveaux, à la recherche et au développement des systèmes du futur.



En revanche, dans les autres pays industrialisés les ressources, tant humaines que financières, consacrées à la recherche et au développement des biens militaires, s'amenuisent de plus en plus. On assiste depuis les années 1990 à un retournement de tendance très symptomatique : les innovations technologiques civiles constituent de plus en plus la source des évolutions militaires. Alors que le marché « high-tech » civil tirait avantage (largement et à moindre frais) des innovations et des performances techniques des arsenaux (source de supériorité opérationnelle de nos troupes et véritable enjeu stratégique) désormais, les perspectives d'applications militaires potentielles ne constituent plus qu'un

<http://www.defense.gouv.fr/content/download/143252/1424667/file/Rapport%20au%20Parlement%20-%20Les%20exportations%20d'armement%20de%20la%20France%20en%202010.pdf>.

<sup>6</sup> Les pays émergents et notamment la Chine et l'Inde ont un marché intérieur très vaste et font du développement de leur Défense une réelle priorité. Il apparaît clairement que l'expansion économique de ces nouveaux pays les conduira à fournir aussi des systèmes d'armes à leurs partenaires qui pour le moment n'ont pas d'autres sources d'approvisionnement que les pays industrialisés. Il n'y a aucune raison pour que la perte de nos parts de marchés se limite aux marchés de l'automobile, de l'électronique, de l'aéronautique, ou de l'espace.

facteur complémentaire dans la prise de décision des entreprises privées pour le développement de produits innovants à vocation purement civile.

## II. L'évolution de la Communauté internationale ; Un nouvel encadrement mondial : le "Traité sur le Commerce des Armes". (TCA ou ATT : *Arms Trade Treaty*)

Sur le plan international et plus particulièrement dans les grands pays occidentaux, on observe depuis quelques années un marché de l'armement en profonde mutation, soumis à une pression de plus en plus insistante des « organisations non gouvernementales » soutenues par la montée très significative des courants de pensée humanitaires.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une Résolution le 3 décembre 2009 pour « un traité sur le commerce des armes », le TCA.

Le texte a reçu le soutien de 151 États membres (1 voix contre, 20 abstentions). Après quatre ans de préparation, une conférence des Nations Unies d'une durée de quatre semaines, a donc été organisée à New York en juillet 2012 sur le TCA. Cette conférence visant à élaborer un instrument solide et rigoureux, n'a pas abouti à la signature par consensus du texte prévu.

La seconde phase des négociations a débuté à la fin du mois de mars 2013 pour donner naissance à un traité historique sur le commerce des armes, qui régit le commerce international des armes conventionnelles – depuis les armes légères jusqu'aux chars de combat, avions et navires de guerre ; il est entré en vigueur le 24 décembre 2014.

Toutefois, résultant d'un consensus, cet instrument n'est ni universel ni juridiquement contraignant. Il reprend cependant les normes communes les plus élevées possibles en matière d'exportation, d'importation et de transfert des armes conventionnelles. Il faut y voir un premier pas décisif qui doit conduire tous les États à adopter des règles de comportement responsable et de transparence pour des transferts proportionnés d'armements conventionnels.

La France considère en particulier que le traité permet d'encourager l'adoption de systèmes nationaux de contrôle des exportations, répondant aux normes internationales déjà existantes et permettant l'application effective des mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle ajoute que le traité contribue à limiter la fourniture d'armes et de munitions dans les zones d'instabilité, à respecter les droits de l'Homme et à préserver la paix, la sécurité et la stabilité régionale, à prévenir les détournements, à améliorer la maîtrise des stocks et la transparence des transferts d'armements pouvant avoir des effets déstabilisateurs, ainsi que la destruction des armes en excès des stricts besoins de défense.

L'industrie reste pour autant sur sa faim car, concrètement, l'ONU n'est pas encore parvenue à une mise à niveau homogène et universelle des contrôles d'armement et à l'adoption par tous les pays, en commençant par les nouveaux entrants sur le marché, de systèmes de contrôle des exportations d'armement qui soient reconnus fiables par tous.

Les grands pays producteurs de produits militaires et donc les exportateurs majeurs de ces produits, matériels, logiciels, technologies, services, qui tiennent le marché aujourd'hui, considèrent qu'ils répondent déjà aux exigences de l'ATT en termes de responsabilité, d'éthique et de transparence. L'enjeu devient dès lors principalement commercial ; l'obtention des licences risque fortement en effet de ne pas être aussi difficile pour les nouveaux entrants que pour les exportateurs historiques.

## Section 2

### L'évolution des régimes de contrôle des USA de l'UE et de la France.

#### I. L'évolution du régime « extraterritorial » américain d'exportation de produits liés à la défense et des biens et technologies à Double Usage : « l'Export Control Reform Initiative »

En août 2009, le Président Obama a été l'initiateur d'une refonte générale du système américain de contrôle des exportations. Cette réforme de fond, présentée comme nécessaire pour renforcer la sécurité nationale, touche l'ensemble des départements ministériels et a visé, sans ambiguïté, à favoriser la compétitivité des secteurs clés de l'industrie américaine, tant en ce qui concerne la fabrication que la recherche développement. Dans un contexte économique et technologique changeant toujours plus vite, l'évolution du paysage géopolitique, conjugué à l'émergence de nouvelles menaces, a constitué l'axe fort de cette réflexion ; on pensera notamment de ce point de vue à la double problématique Chine et Espace. Sur cette base, le système de contrôle des exportations américain de l'époque a rapidement été jugé trop complexe et alourdi par de trop nombreuses redondances le rendant finalement contreproductif ; à vouloir tout contrôler, on se disperse au lieu de se concentrer sur les sujets véritablement sensibles.

L'Administration s'est lancée dans ce qui est connu aujourd'hui sous le nom de "l'Initiative pour la Réforme du Contrôle des Exportations (Export Control Reform Initiative : ECRI ou ECR). Pour garantir la sécurité nationale des USA, l'ECR est conçue d'abord, pour faire face à la menace de la prolifération des armes de destruction massive et garantir la capacité des Américains à les combattre. Après quatre ans d'efforts, l'ECR a donc abouti à une véritable mutation du système de contrôle des exportations, tout particulièrement en ce qui concerne les secteurs militaire et spatial. Pour fixer les idées, l'ECR peut se décrire en quatre chantiers (dont on peut dire en fait, à ce jour, que seul le premier a réellement progressé) et trois phases.

Les quatre chantiers devaient aboutir à :

- 1) une liste positive unique de produits contrôlés,
- 2) une autorité unique pour l'octroi des licences,
- 3) une unique agence de contrôle de la mise en œuvre des licences et
- 4) un système unique de gestion informatique.

Les trois phases de la réforme se sont normalement enchaînées comme suit :

**Phase I.** Développement de la méthodologie de construction, en fonction de la sensibilité des produits, des futures listes "positives"<sup>7</sup> de contrôle<sup>8</sup> : militaire et Double Usage.

**Phase II.** Application de la méthodologie, restructuration de la liste des produits militaires (l'US Military List ou USML) et de la liste des biens commerciaux non militaires (la Commerce Control List ou CCL). Les deux listes aujourd'hui décrivent les produits en fixant des seuils de

---

<sup>7</sup> Liste décrivant les produits au moyen de critères objectifs (performances, seuils... comme par exemple : précision, vitesse, longueur d'ondes...). Suivant la même doctrine adoptée pour le classement des biens et technologies à Double Usage.

<sup>8</sup> La Phase I s'est terminée en décembre 2010 par la publication par le DoS (page 76930 Federal Register / Vol. 75, No. 237 / Friday, December 10, 2010 / Proposed Rules) et par le DoC (pages 76664 Federal Register / Vol. 75, No. 236 / Thursday, December 9, 2010 / Proposed Rules) des règles de constitution des listes.

performance et donc de sensibilité des articles. De plus leur classement respectif suit une approche par étapes qui permet d'établir clairement les domaines de compétences du Département d'Etats et du Département du Commerce fixant ainsi un responsable unique ("bright line") pour chaque catégorie de produits contrôlés<sup>9</sup>.

**Phase III.** Fusionner les listes USML et CCL en une liste unique de produits contrôlés, et en confier la responsabilité à une « agence unique » mettant en œuvre un outil informatique unique pour l'application des licences.

A la fois pour des raisons politiques (les réformes de fond allant moins vite que le cycle des élections) et des raisons administratives (le frein au changement étant une constante universelle des fonctionnaires...), cette phase n'est pas encore achevée<sup>10</sup>.

En effet, ces actions ont été retardées par des réticences politiques, notamment au niveau du Sénat et tout particulièrement pour la réforme du secteur spatial et le positionnement politique des USA vis à vis de la Chine<sup>11, 12</sup>. À la suite de la réélection du Président Obama, les nouveaux arrivants aux postes clés de l'Administration américaine sont toutefois restés dans la ligne très conservatrice des recommandations que le ministère de la Défense et celui des Affaires Étrangères avaient exprimées dès 1990 et dans le « NDAA for FY 2010 » (connu sous le nom de Section 1248 report).

---

<sup>9</sup> Le principe retenu est fondé sur une approche en 3 cercles de sensibilité (critique, substantiel et significatif). Il s'agit bien de permettre au gouvernement de dresser des barrières encore plus solides autour des produits les plus critiques du point de vue de la sécurité nationale. Ce dispositif est complété par un jeu de règles de contrôle permettant de déterminer le type de licence à obtenir pour chaque catégorie. De plus une clause « attrape tout » (*catch all*) est prévue pour traiter le cas des destinataires (*end-users*) sanctionnés, des utilisations (*end-uses*) proscrites notamment pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et celle du terrorisme. Les listes de critères de contrôle établies suivant des règles claires permettent désormais de réduire les ambiguïtés que nous rencontrons parfois dans le passé, ainsi que tous les alliés des USA dans les partenariats avec l'industrie américaine.

<sup>10</sup> La Phase III supposait l'achèvement de la Phase II concernant la révision des listes, mais aussi la révision de la législation, en particulier celle concernant les rôles et responsabilités du Congrès...

<sup>11</sup> Il a fallu attendre janvier 2013 pour refermer le chapitre des exportations des produits spatiaux. Le 2 janvier 2013 le Président Obama signait la loi d'autorisation 2013 pour la Défense nationale des USA (National Defense Authorization Act – NDAA - for Fiscal Year – FY - 2013). Cette loi a marqué d'abord un changement très important pour le contrôle des exportations de produits du domaine spatial. En effet elle prévoit le re-transfert des pouvoirs exclusifs du Congrès (pris à la suite des événements du 11 septembre 2001) au Président. C'est donc le Président qui a désormais autorité en matière d'export pour les satellites et de leurs composants. Mais le "NDAA - for FY 2013" précise aussi que les exportations et les réexportations de tous les satellites, sans distinction, à destination de la Chine, resteront interdites comme elles le sont pour les pays soumis à embargo et notamment la Corée du nord ou l'Iran.

<sup>12</sup> Les autorités américaines confirment ainsi leur soutien politique aux recommandations faites dans leur rapport conjoint par les Départements ministériels de la Défense (DoD) et des Affaires Étrangères (DoS) ; cf. "Rapport 1248" de 2009 préparatoire à la Loi pour la défense de 2010 (*Departments of Defense and State Final Report to Congress, Section 1248 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010 (Public Law 111 - 84) Section 1248 report- [http://export.gov/static/2012-0418%20Final%201248%20Report\\_Latest\\_eg\\_main\\_048508.pdf](http://export.gov/static/2012-0418%20Final%201248%20Report_Latest_eg_main_048508.pdf)*).

NB : Ce rapport est particulièrement important pour la réforme "ECR" puisqu'il contient le projet de la liste des biens à usage spatial à contrôler qui a servi de base à la refonte de la catégorie XV de l'ITAR (*Appendix 1 Draft Proposed USML Category XV Satellite and Related Items*).

## II. L'évolution du régime « régional » de contrôle européen

### A. Les biens et technologies à Double Usage

Nombre d'exemples à travers l'histoire apportent la preuve que les enjeux de la dualité n'ont pas échappé aux stratèges de toutes les époques. Dès l'antiquité, les troupes macédoniennes utilisèrent des soufflets géants remplis de soufre et d'une substance à base de résine végétale (la poix), pour produire des nuages asphyxiants, ancêtres des armes chimiques, contre les villes assiégées de Platée et Délos, pendant la guerre du Péloponnèse... Quelques siècles plus tard, l'utilisation duale faisait apparaître les prémices des guerres biologiques, avec l'utilisation de cadavres comme armes bactériologiques. Ce fut notamment le cas pendant le siège de Caffa, lorsqu'après l'épidémie européenne de peste noire de 1346 les Tatars propulsèrent, à l'aide de perrières, les têtes de leurs morts pestiférés par-dessus les murs de la ville. L'usage dual est donc un phénomène universel et atemporel<sup>13</sup>.

Les grandes nations, cherchant à garantir réciproquement leur sécurité ont développé des accords, des « arrangements » voire des traités internationaux. Ainsi, tous les États Membres de l'UE ont adhéré peu à peu et séparément, de façon purement bilatérale, aux principaux « Régimes » internationaux.

L'Arrangement de Wassenaar est certainement le plus important de ces cercles, à la fois par le nombre de ses adhérents (42) et par son périmètre englobant, d'une part, les produits militaires conventionnels et, d'autre part, les biens et technologies à Double Usage, sources de la prolifération des armes non conventionnelles dites « armes de destruction massive ».

Ce forum regroupe la plupart des grands pays industrialisés (USA, Canada, Japon...) et 27 des 28 États membres<sup>14</sup> de l'UE. Toutefois, certains pays majeurs en sont, actuellement encore, absents parmi eux la Chine, Israël et le Brésil notamment.

La volonté de l'Union européenne de simplifier et d'harmoniser les contrôles des exportations intracommunautaires de biens à Double Usage trouve son origine dans la création<sup>15</sup> et la montée en puissance du marché intérieur avec la suppression des contrôles aux frontières des États Membres.

Les premiers textes communautaires sur le contrôle des biens à Double Usage sont apparus en 1994 mais ils se sont immédiatement heurtés à de très fortes revendications de souveraineté des États Membres. Ainsi l'Europe a dû se contenter, pour commencer, d'un dispositif très lourd dit « trans-Piliers ». En effet, le contrôle reposait sur les principes communautaires de l'UE (Premier Pilier) (Le Marché Intérieur)<sup>16</sup> et ménageait les exigences nationales dans le cadre de la PESC (Deuxième Pilier)<sup>17</sup>. C'est ainsi que naissait, en décembre 1994, le premier instrument européen sur le contrôle du Double Usage<sup>18</sup>,

---

<sup>13</sup> A. RAKIBI, « L'utilisation duale des technologies spatiales : entre impératifs sécuritaires et émancipation commerciale », Thèse sous la direction de Philippe Achilleas et de John M. Logsdon, Institut du Droit de l'Espace et des Télécommunications, Sceaux, France, 2009.

<sup>14</sup> A l'exception de Chypre du fait de son problème de frontière avec la Turquie

<sup>15</sup> 1993 : politique commerciale commune définie par l'article 113 du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>16</sup> Le Règlement n°3381/94 du Conseil du 19 décembre 1994 qui est fondé sur l'article 113 du traité initial (et actuel article 207 du TFUE instituant la politique commerciale commune). Ce règlement instaurait également des principes de coopération administrative entre les États membres, en matière de contrôle.

<sup>17</sup> Action commune dans le cadre de la politique étrangère de sécurité commune PESC/94/942.

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 3381/94 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994.

définissant sous forme d'un « Règlement de la Commission » des principes et des outils communs mais dont la liste des biens et technologies à contrôler faisait l'objet d'une Annexe établie par les Etats membres au titre d'une « Action Commune du Conseil » (deuxième Pilier de l'UE).

L'industrie ayant très vite dénoncé la complexité administrative et un usage impossible en pratique de ce double dispositif, la Commission a rapidement mis en évidence que le contrôle quotidien, de multiples types d'autorisations nationales, visant des listes non harmonisées de produits par les agents des douanes à postes frontières multiples, était trop complexe à gérer. Finalement ce dispositif « pionnier », fut invalidé par la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1995<sup>19</sup>, posant le principe que le contrôle des exportations de biens de nature « non militaire » doit exclusivement relever de la politique commerciale commune, « Premier Pilier » du traité de Maastricht<sup>20</sup>.

Sur ces nouvelles bases juridiques, la Commission européenne a entrepris la révision du régime européen des transferts et des exportations des biens à Double Usage. Puis, le 22 juin 2000, le Règlement communautaire CE 1334/2000 – Régime unique de contrôle des exportations de biens duaux – a instauré un nouveau dispositif de libre circulation des biens à Double Usage au sein de l'UE<sup>21</sup>.

En pratique, le Règlement 1334/2000, entré en vigueur le 26 septembre 2000, regroupait en un seul régime les deux anciennes bases juridiques. Les listes communes de biens à Double Usage contrôlés qui étaient précédemment annexées à la décision du Conseil relevant du « deuxième Pilier » du traité de Maastricht (94/942/PESC), étaient désormais intégrées au nouveau Règlement.

Ainsi, marquant la fin du système « trans-piliers », un texte unique instituait le nouveau contrôle des exportations de biens et technologies à Double Usage et lui conférait le statut de « Domaine Communautaire ».

Le Règlement CE 1334/2000 a donc jeté les bases du régime communautaire actuel de contrôle des exportations de biens et technologies à Double Usage. Il a apporté également de nouvelles notions et de nouvelles dispositions pratiques pour en améliorer le fonctionnement. Sont apparues ainsi une Autorisation Générale d'exportation au profit de quelques pays tiers, considérés comme nos alliés les plus proches<sup>22</sup>, ou encore les bases d'un contrôle des transferts par voies intangibles. Certaines règles existantes ont aussi été améliorées comme, notamment, l'extension de la clause dite « catch-all » (attrape-tout), ou encore le renforcement de la coopération entre États membres<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Arrêts C-70/94 du 17 octobre 1995 et C-83/94 du 17 octobre 1995.

<sup>20</sup> La jurisprudence de la CJCE indiquait que les règles limitant les exportations de biens à double usage vers des pays tiers, relèvent de la politique commerciale commune uniquement en application de l'article 133 du traité CE. D'après cet article : « *la communauté dispose d'une compétence exclusive en la matière, excluant la compétence des États membres sauf habilitation spécifique de la part de la communauté* ».

<sup>21</sup> Règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage, *JOUE* L 159 du 30 juin 2000.

<sup>22</sup> Cette autorisation fait l'objet de l'annexe II du Règlement 1334/2000.

<sup>23</sup> Le règlement 1334/2000 fut complété par l'Action Commune du Conseil n°2000/401/PESC du 22 juin 2000 (*JOCE* L 159 du 30 juin 2000) relative au contrôle de l'assistance technique liée à certaines destinations finales militaires. Cette Action, destinée plus particulièrement au contrôle des armes de destruction massive, « élargit les possibilités de contrôle aux transferts tangibles et intangibles d'expertises techniques, de formation, de savoir-faire, de logiciels à finalité directement militaire ». L'action 2000/401/PESC complète le Règlement en permettant le contrôle des transferts « intangibles » réalisés par mouvements de personnes physiques hors du territoire communautaire (type de transfert non couvert par le règlement 1334/2000).

Le 5 mai 2009, le Règlement 1334/2000 a été remplacé par le Règlement 428/2009<sup>24</sup> du Conseil, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à Double Usage. Ce nouveau Règlement, entré en vigueur le 27 août 2009, est une refonte du Règlement 1334/2000 dont « *il ne change pas la logique mais l'améliore* ».

Enfin, l'adoption par le Conseil de Sécurité des Nations Unies de la résolution 1540 (placée sous Chapitre VII)<sup>25</sup> est venue renforcer, au côté des grands traités, la place conférée au contrôle des exportations dans le dispositif international de lutte contre la prolifération ; ce texte majeur a nettement influencé les évolutions du Règlement européen.

On retiendra que le Règlement de 2009 renforce en particulier la consultation entre les différents États membres, le contrôle des exportations par voies intangibles (électronique) des logiciels et technologies à Double Usage et qu'il introduit le contrôle du courtage et du transit ; ces deux questions n'étaient en effet pas réglées par le Règlement CE 1334/2000.

Ainsi, les règles de contrôle des transferts et des exportations des biens et technologies à Double Usage échappent-elles aujourd'hui à la souveraineté nationale. Cette souveraineté n'est toutefois pas totalement abandonnée par les États membres puisque ce sont eux qui délivrent les licences d'exportation et notamment celles nécessaires aux transferts des biens les plus sensibles (objets de l'annexe IV du Règlement).

## **B. Les produits liés à la Défense (biens et technologies militaires)**

À peine les États membres se remettaient-ils du traitement du commerce des biens à Double Usage par un Règlement communautaire ayant pour effet direct une amputation partielle de leur souveraineté, que la Commission revenait à la charge avec, au début des années 2000, une nouvelle offensive visant cette fois les transferts intracommunautaires des « produits liés à la Défense ». En 2004 la publication de l'étude de la société de service informatique « Unisys » a lancé le débat et permis de poser les premiers principes de ce qui initialement aurait pu être un « Règlement » mais qui, en raison de de l'opposition farouche des États membres, est devenu la « Directive » 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 « *simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté* »<sup>26</sup>. On peut pour expliquer au moins partiellement cet empressement de la Commission, évoquer au moins les deux raisons suivantes. Tout d'abord, sur le plan des principes communautaires eux-mêmes, l'initiative dite de la « Lol », lancée en 1998 par les 6 pays principaux producteurs d'armement en Europe qui faisait planer le risque d'une Europe à deux vitesses avec un marché intérieur n'offrant pas les mêmes facilités de transferts à tous les États-Membres. Par ailleurs, dans une perspective à la fois plus politique et plus économique, la nécessité de favoriser des approvisionnements intracommunautaires (tant pour garantir la pérennité de tout le secteur industriel européen - la recherche étant notamment très soutenue par le secteur militaire - que pour assurer une meilleure cohérence opérationnelle à l'Union), apparaissait de plus en plus clairement.

---

<sup>24</sup> Règlement (CE) 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, *JOUE* L 134 du 25 mai 2009 - Dernière mise à jour dans l'annexe du Règlement (UE) n°388/2012, *JOUE* L 129/12 du 16 mai 2012.

<sup>25</sup> Le chapitre VII de la Charte (art. 39-51), intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », est celui qui permet notamment l'entrée en guerre, et qui a été utilisé, par exemple, pendant la guerre de Corée. Les résolutions du Conseil de Sécurité prises sous le chapitre VII sont peut-être ce qui s'approche le plus d'un gouvernement mondial, dans la mesure où elles possèdent une force juridique contraignante (cf. Wikipedia).

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0043:FR:NOT>.

Pour ce faire les principaux aspects du contrôle des exportations ont fait l'objet de dispositions communes. Une liste européenne de produits militaires contrôlés a été annexée à la Directive, le principe de la « certification » des entreprises pour tous les États membres a été instaurée, on a imposé la mise en vigueur par tous les États membres des mêmes outils pour contrôler les flux dont quatre licences générales obligatoires<sup>27</sup> des exemptions et des licences globales. Ainsi la licence individuelle devait-elle devenir l'exception, et le renforcement de la responsabilité de l'exportateur final complète le dispositif. D'un point de vue réellement opérationnel, l'application de cette Directive est aujourd'hui un peu décevante. En effet, elle a bien été transposée par les 28 États membres mais on constate de vraies disparités de mise en œuvre car chaque État membre, pour chacune des quatre licences générales obligatoires de l'UE, s'est ingénié à établir ses propres listes de produits contrôlés. Ainsi, pour les opérateurs, la gestion des flux impliquant plusieurs États membres est tellement complexe que très peu ont recours aux licences générales et leur préfèrent les licences globales<sup>28</sup>. Toutefois on observe des signes d'une certaine harmonisation dans l'Union. Ainsi, les pays qui sont plus consommateurs que producteurs d'armement et qui n'exerçaient auparavant que des contrôles très sommaires, ont renforcé leurs dispositifs. Par ailleurs les pays producteurs qui s'appuyaient depuis des dizaines d'années, chacun sur leur dispositif national absolument unique, les ont profondément modifiés pour les harmoniser avec ceux de leurs partenaires européens. A titre d'exemple, la France a abandonné le contrôle historique en deux temps (« Agrément Préalable » du Premier ministre avant signature du contrat, puis « Autorisation d'Exportation de Matériel de Guerre » pour livrer) au profit d'une « Licence » unique couvrant toutes opérations commerciales depuis la négociation du contrat jusqu'à la livraison des produits, tant en ce qui concerne les exportations hors de l'UE, que les transferts au sein de la Communauté.

### III. L'évolution du régime « national » de contrôle français

#### A. Les biens et technologies à Double Usage

La France, en ce qui concerne le contrôle des biens à Double Usage, se conforme au Règlement communautaire 428/2009 décrit supra. Les évolutions dans ce secteur particulier ont suivi celles de l'UE, elles ne sont donc pas reprises ici. Il convient cependant de remarquer que depuis 2010, les différents services ministériels spécialisés chargés d'instruire les demandes de transfert et d'exportation ont été regroupés au sein d'un service unique, le Service des Biens à Double Usage (SBDU)<sup>29</sup>. Ce service, confié au ministère de l'Économie et des Finances a compétence directe pour délivrer les licences. Toutefois, les licences Double Usage pour les opérations les plus sensibles ne sont accordées que sur avis de la Commission Interministérielle pour les Biens à Double Usage (CIBDU)<sup>30</sup> qui est présidée par le Ministère des Affaires Étrangères.

---

<sup>27</sup> Pour l'approvisionnement des forces armées des États-Membres, les entreprises certifiées, les réparations, les expositions.

<sup>28</sup> Rappel : La licence Globale doit être demandée par chaque exportateur, contrairement à la licence générale qui est un droit ouvert à tous (moyennant une simple déclaration d'usage). La licence Globale est faite « sur mesures » pour une entreprise, ses produits propres et ses clients habituels. Elle couvre donc une variété limitée de produits mais qui peuvent être bien plus sensibles que les très nombreux produits autorisés par la licence générale.

<sup>29</sup> Décret n° 292 du 18 mars 2010 relatif aux procédures d'autorisation d'exportation, de transfert, de courtage et de transit de biens et technologies à double usage et portant transfert de compétences de la Direction des douanes et droits indirects à la Direction de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services, *JORF* du 20 mars 2010 ; Décret n° 293 du 18 mars 2010 modifiant le décret n° 37 du 12 janvier 2009 relatif à la Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services, *JORF* du 20 mars 2010, texte : 18 ; 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.

<sup>30</sup> Décret n° 294 du 18 mars 2010 portant création d'une Commission Interministérielle des Biens à Double (CIBDU), Usage auprès du Ministre des Affaires Étrangères et Européennes, *JORF* du 20 mars 2010.

## B. Les biens et technologies spécifiquement militaires<sup>31</sup>

La sécurité et la protection individuelle, comme celle des groupes sociaux, constituent un besoin primaire pour lequel la possession d'armes apporte naturellement un surcroît de capacité.

Aristote dans « La Politique », John Locke dans le « Traité du gouvernement civil », Montesquieu dans « L'Esprit des Lois », Alexis de Tocqueville dans « De la démocratie en Amérique I », ou encore Machiavel dans « Le Prince », reconnaissent également l'intérêt pour l'État et le citoyen d'avoir une armée, pour le service de la liberté et du caractère libéral et démocratique du régime politique.

La capacité à produire et à fournir des armes de façon totalement autonome a donc toujours été un moyen puissant pour renforcer les liens entre les États et leurs alliés. C'est sûrement pour cette raison que les États ont toujours revendiqué la maîtrise et le contrôle des armements comme un pilier inaliénable de leur souveraineté. Toutefois les évolutions économiques, géopolitiques, sociales et morales se traduisent par des changements importants concernant à la fois, les acteurs, l'étendue et la profondeur de ces contrôles. La reconnaissance par les pays tiers de la souveraineté d'un pays et la perception nationale de cette souveraineté varient selon les cultures et évoluent dans le temps entraînant avec elles des variations de mise en œuvre.

Le contrôle des exportations d'armements français est défini par un cadre législatif et réglementaire complexe et très rigoureux fondé sur la garantie de la souveraineté et de la sécurité nationale. Ce cadre résulte des obligations des engagements internationaux pris en matière de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération. Le Code de la Défense, précise que la production, le commerce et le stockage de matériels de guerre ne peuvent se faire qu'après autorisation de l'État et sous son contrôle et aussi que l'exportation sans autorisation de produits militaires est prohibée.

Avec l'adoption de la loi 2011-702 du 22 juin 2011<sup>32</sup>, la France, nation souveraine, historiquement puissante et reconnue pour la robustesse de son dispositif très ancien<sup>33</sup> de maîtrise des exportations d'armements, a franchi une étape décisive dans le contrôle des armes.

---

<sup>31</sup> **Article L2331-1 du Code de la défense** : « I. - Les matériels de guerre et les armes, munitions et éléments désignés par le présent titre sont classés dans les catégories suivantes : 1° Catégorie A : matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention, sous réserve des dispositions des articles L. 312-1 à L. 312-4-3 du code de la sécurité intérieure. Cette catégorie comprend :

– A1 : les armes et éléments d'armes interdits à l'acquisition et à la détention ;  
– A2 : les armes relevant des matériels de guerre, les matériels destinés à porter ou à utiliser au combat les armes à feu, les matériels de protection contre les gaz de combat ;  
2° Catégorie B : armes soumises à autorisation pour l'acquisition et la détention ;  
3° Catégorie C : armes soumises à déclaration pour l'acquisition et la détention ;  
4° Catégorie D : armes et matériels dont l'acquisition et la détention sont libres. ».

....

II. - Les matériels qui sont soumis à des restrictions ou à une procédure spéciale pour l'importation ou l'exportation hors du territoire de l'Union européenne ou pour le transfert au sein de l'Union européenne sont définis au chapitre V du présent titre.

...

IV. - Les dispositions relatives aux importations, aux exportations et aux transferts à destination ou en provenance des États membres de l'Union européenne sont applicables à l'Islande et à la Norvège.

<sup>32</sup> JORF n°0144 du 23 juin 2011 (page 10673).

<sup>33</sup> Pour cette réforme, ont été abrogés les textes suivants : Article 314 du code pénal ; déclaration du 15 décembre 1660 ; ordonnance du 21 mars 1784 ; décret du 8 Vendémiaire, an XIV ; décret du 2 Nivôse, an XIV ; décret du 14 décembre 1810 ; ordonnance de police du 1er août 1820 ; articles 1er et 3 de la loi du 24 mai 1834 ; ordonnance du 23 février 1857 ; article 3 de la loi du 27 février 1858 ; loi du 14 juillet 1860 ; décret du 6 mars 1861 ; décret du 26 août 1865 ; décret du 4 septembre 1870 ; loi du 19 juin 1871 ; décret du 23 septembre 1872 ; loi du 14 août 1885 ; loi du 18 décembre 1893 ; loi du 13 avril 1895 ;

En effet, cette nouvelle loi transpose les dispositions de la Directive européenne<sup>34</sup> « *simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté* ». Mais en plus de la « simple » intégration dans le corpus réglementaire national de nouvelles règles communautaires, cette loi fixe les principes du nouveau système de contrôle des exportations de matériels militaires français. Même si le terme n'a pas disparu du texte, le sacro-saint principe de la « prohibition d'exportation des armes », consacré par le Décret-Loi du 18 avril 1939,<sup>35</sup> a cédé le pas, pour les transferts intra-communautaires, à un régime d'autorisation<sup>36</sup> ; **NB** : ce n'est toujours pas le cas, pour les exportations<sup>37</sup>. Toutefois, cette distinction subtile est sans réelle conséquence pratique sur le quotidien des exportateurs puisque, quel que soit le régime, l'autorisation reste indispensable, qu'il s'agisse de Transfert intracommunautaire ou d'exportation à un pays tiers. Cependant, les recours pour refus de licences qui n'avait aucune chance d'aboutir tant que l'interdiction d'export était le régime « normal », peuvent aujourd'hui être exercés comme pour toutes les autres décisions administratives ; il s'agit là, d'un strict point de vue juridique, de l'une des modifications majeures de la réforme puisqu'elle entraîne une diminution significative du caractère exorbitant de la réglementation sur contrôle des exportations des produits stratégiques. De plus le Comité de « règlement des contestations en douane » instauré par le Décret 2012-929 du 31juil.2012 a été **abrogé** par le Décret 2017/909, faisant ainsi disparaître la compétence exclusive du ministre de la Défense qui était jusqu'alors le seul juge en la matière<sup>38</sup>.

---

décret du 12 mars 1906 ; décret du 29 mars 1934 ; décret du 3 septembre 1935 relatif à la réglementation de l'exportation du matériel de guerre ; décret du 23 octobre 1935 portant réglementation de l'importation, de la fabrication, du commerce et de la détention des armes ; Décret-Loi du 18 avril 1939.

<sup>34</sup> Directive 2009/43/CE du parlement européen et du conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JOUE L 146/1 du 10 juin 2009.

<sup>35</sup> **Article 13 du Décret-Loi du 18 avril 1939** : « L'exportation sous un régime douanier quelconque, sans autorisation, des matériels de guerre et matériels assimilés, est prohibée ».

**Article L2335-2 du Code de la défense** : « L'exportation sans autorisation préalable de matériels de guerre et matériels assimilés vers des Etats non membres de l'Union européenne ainsi que des territoires exclus du territoire douanier de l'Union européenne est prohibée. L'autorité administrative définit la liste de ces matériels de guerre et matériels assimilés soumis à autorisation préalable ainsi que les dérogations à cette autorisation ».

<sup>36</sup> Directive CE 43-2009 – Article 4 Dispositions générales 1. **Le transfert de produits liés à la défense entre États membres est soumis à la délivrance d'une autorisation préalable**. Aucune autre autorisation d'autres États membres n'est requise aux fins du passage par des États membres ou de l'entrée sur le territoire de l'État membre où le destinataire de produits liés à la défense est situé, sous réserve de l'application de dispositions nécessaires pour des raisons de sécurité publique ou d'ordre public, en matière de sécurité des transports notamment ».

LOI n° 2011-702 du 22 juin 2011 de transposition de la directive 43-2009 : modifiant l'Art. L. 2335-9. du Code de la Défense : « Le transfert de produits liés à la défense effectué depuis la France vers les autres Etats membres de l'Union européenne est soumis à autorisation préalable mentionnée à l'article L. 2335-10.

« L'autorité administrative définit la liste des produits liés à la défense soumis à **autorisation préalable** conformément à l'annexe à la directive 2009/43/ CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. « Art. L. 2335-10.-I. — L'autorisation préalable de transfert, dénommée « licence de transfert », est accordée par l'autorité administrative en tenant compte notamment de la sensibilité de l'opération ou de la catégorie d'opérations, »

<sup>37</sup> « Art. L. 2335-2.-L'exportation sans autorisation préalable de matériels de guerre et matériels assimilés vers **des Etats non membres** de l'Union européenne est prohibée. »...

<sup>38</sup> cf. **ANCIENNE** rédaction du code de la Défense avant parution du Décret 2017/909 du 9 mai 2017 : ~~**Article L2335-3** : L'exportation sous un régime douanier quelconque, sans autorisation, des matériels de guerre et matériels assimilés, est prohibée. L'autorité administrative définit : 1° La liste des matériels désignés ci-dessus ; 2° Les dérogations à l'obligation d'autorisation préalable ; 3° La procédure de délivrance des autorisations d'exportation. Article L2335-19 : **Les contestations en douane portant sur la prohibition d'importation ou d'exportation édictée par le présent décret sont déferées à un comité siégeant auprès du ministre de la défense et tranchées par lui souverainement** ».~~

Les autorités françaises considèrent comme produit militaire tout système, sous-ensemble, équipement ou composant spécifiquement conçu ou modifié pour un usage militaire, notamment les armes, leurs munitions et leurs porteurs ainsi que leurs rechanges et les matériels spécialement conçus ou modifiés pour leur fabrication, leur environnement et leur maintenance. À ces produits s'ajoutent des biens particulièrement sensibles tels que la cryptologie, les précurseurs de toxiques de guerre et les produits majeurs visés par le « Régime de Contrôle des Technologies Missiles » (MTCR).

Le régime de contrôle des exportations des « matériels de guerre » et « matériels assimilés » est précisé par le Code de la Défense (cf. Titres III des parties législative et réglementaire respectivement). L'autorité de décision est le Premier ministre, qui prend l'avis de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre : « la CIEEMG », laquelle est présidée par le Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité Nationale<sup>39</sup>.

Les opérations d'exportation et de transfert de produits militaires faisaient, jusqu'à la transposition en 2011 par la France de la Directive CE 43-2009, l'objet d'un contrôle en deux phases. La première aboutissait à un accord politique, l'« Agrément Préalable » du Premier ministre ; cet accord étant une condition « sine qua non » aux opérations commerciales de prospection, de négociation et enfin, de signature du contrat ou d'acceptation de commande.

L'exportation physique du matériel ne pouvait être faite, ensuite, qu'après l'obtention d'une nouvelle licence, l'Autorisation d'Exportation de Matériels de Guerre : (l'AEMG) qui était délivrée par le Directeur Général des Douanes, après avis conforme des trois ministères à voix délibérative de la CIEEMG.

Le plein effet de la réforme, induite par la Directive européenne sur les transferts intra-communautaires des produits liés à la Défense<sup>40</sup>, s'est effectivement fait sentir à compter de juin 2014.

Le nouveau dispositif de « Licences » adopté pour les Exportations et les Transferts et qui est celui en vigueur aujourd'hui peut se résumer globalement à ce qui suit.

- D'abord un système de contrôle à une seule étape : l'accord du Premier ministre (ancien AP) toujours sur avis de la CIEEMG est notifié par délivrance « automatique » d'un document unique par le Directeur Général des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), la « Licence » (ancien AEMG), d'Exportation (vers les pays tiers) ou de Transfert (intracommunautaire).
- Pour les opérations les plus sensibles, la CIEEMG émet des conditions et des réserves. Selon que des conditions sont imposées, ou non, à l'exportateur par les autorités de contrôle, la Licence comporte donc une ou deux listes de produits : les « volet 3 » et « volet 4 ». Les produits soumis à réserves techniques ou opérationnelles sont isolés sur le volet 4 et au fur et à mesure que l'exportateur obtient l'accord du Ministère des armées (DGA/DI) sur la réalisation de ses obligations,

---

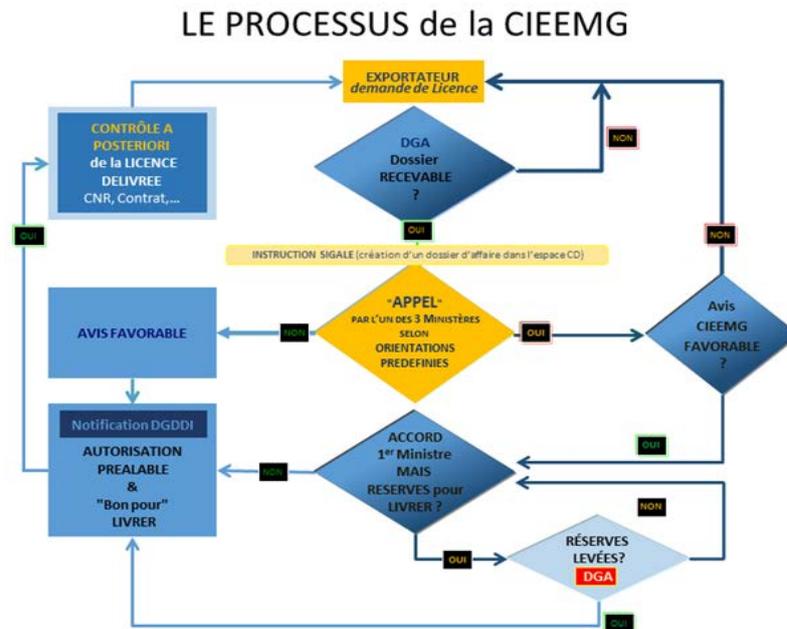
<sup>39</sup> La CIEEMG est composée de représentants du Ministère des Affaires Étrangères, du Ministère de la Défense et du Ministère de l'Économie et des Finances : les trois ministères à voix délibérative de la CIEEMG. Les avis de la CIEEMG sont pris dans le cadre de directives générales annuelles approuvées par le gouvernement et sur la base des huit critères du Code de Conduite de l'Union Européenne (cf. *POSITION COMMUNE DU CONSEIL 2008/944/PESC*) qui définissent des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Ces huit critères sont : 1- Respect des engagements internationaux ; 2- Respect des droits de l'homme par le destinataire ; 3- Situation intérieure du destinataire final ; 4- Préservation de la paix et de la stabilité régionales ; 5- Sécurité des États membres et de leurs alliés ; 6- Comportement du pays acheteur vis à vis de la communauté internationale ; 7- Existence d'un risque de détournement ou de réexportation ; 8- Compatibilité avec la capacité technique et financière de l'acheteur.

<sup>40</sup> Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la Défense dans la Communauté (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JOUE L 146 du 10.6.2009, p. 1-36.

les produits sont transférés sur le volet 3 ce qui « lève la prohibition » de leur sortie du territoire. La DGDDI délivre alors (au vu du quitus donné par le ministère des Armées) la Licence Unique à l'exportateur et autorise l'exportation ou le transfert intracommunautaire.

- Deuxième évolution majeure, la montée en puissance du contrôle a posteriori, avec pour première conséquence, l'obligation pour l'exportateur d'assurer au travers d'un « Registre »<sup>41</sup> une traçabilité permanente et complète de l'exécution de ses licences et d'en fournir le « Compte Rendu Semestriel »<sup>42</sup>, sous forme d'un extrait retraçant tous les mouvements d'entrée et de sortie de la période.

Le schéma de cette nouvelle procédure :



Ainsi donc s'exprime le changement fondamental, dans le régime français, du contrôle des exportations. Alors que l'État n'avait jusqu'alors exercé exclusivement qu'un contrôle « a priori », il accepte désormais la mise en œuvre d'un contrôle « a posteriori ». L'exportateur jusqu'alors n'avait à se préoccuper que de l'obtention de la licence d'exportation. Sa responsabilité ne risquait pas d'être recherchée, ni en cas de détournement de l'usage final du produit livré, ou de ses composants, ni pour d'éventuelles réexportations ou détournements inappropriés par l'utilisateur final.

Traçabilité des produits et de leurs composants, comptes-rendus semestriels sur la totalité des opérations de transfert et d'exportation, représentent, *in fine*, le prix à payer par les exportateurs français pour bénéficier de simplifications administratives et en théorie, d'un gain de temps pour leurs livraisons. Après cinq ans de fonctionnement les attentes légitimes des opérateurs ne sont toujours pas satisfaites. L'avenir dira si l'amélioration indéniable des échanges interministériels apportée par la réforme finira par compenser, pour les industriels, ce qu'aucune étude d'impact n'avait anticipé :

<sup>41</sup> Cf. Code de la Défense, Art L2335-6 et R2335-17.

<sup>42</sup> Cf. Code de la Défense, Art L2335-6 et R2335-18 & 19.

1. le transfert au privé d'une grande partie de la charge administrative des autorités de contrôle alors que l'on attendait des simplifications substantielles.
2. et les investissements très significatifs consentis par les exportateurs pour pouvoir assumer les responsabilités du contrôle a posteriori, ce qui impose notamment pour l'entreprise de repenser ses structures administratives et son système d'information.

Ainsi donc, au cours des 20 dernières années, le cadre réglementaire du contrôle des exportations français aura-t-il été complètement bouleversé. Toutefois, cette révolution n'est assortie d'aucune garantie ni de pérennité ni de stabilité, deux facteurs pourtant indispensables à la sécurité d'une industrie fragilisée aujourd'hui par une concurrence internationale de plus en plus pressante. La réforme du contrôle export américain et la montée en puissance extrêmement rapide de la Chine sont certainement les deux facteurs d'inquiétude à considérer avec le plus d'urgence.

### Section 3.

#### **Conséquences et conclusions sur l'évolution de la situation industrielle et les perspectives d'avenir dans le domaine du contrôle des exportations de biens et technologies militaires et Double Usage**

Un volet de la « conversion » des industries d'armement dans les principaux pays européens consiste à réduire l'actuelle balkanisation pour rationaliser le secteur et permettre la fourniture à tous les Etats membres des matériels militaires qui leur sont nécessaires, tout en garantissant dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint un coût « électoralement » acceptable et bien sûr compétitif par rapport à la concurrence du marché mondial...

Dorénavant cette rationalisation ne peut plus être envisagée par les pays de manière exclusivement nationale. En effet, pour des raisons d'échelle, c'est nécessairement, et au minimum, au niveau européen qu'il faut penser l'avenir. Cela signifie qu'à côté de certaines compétences particulières (notamment balistiques et nucléaires, qu'un pays, comme la France, souhaitera évidemment conserver en propre), pour la très large majorité des secteurs conventionnels de l'armement, les connaissances techniques seront nécessairement mises en commun. C'est d'ailleurs ce qui s'est déjà passé, par exemple, pour les hélicoptères, avec la société franco-germanique Eurocopter, devenue Airbus Helicopters et aujourd'hui filiale à 100% d'AIRBUS, un Groupe transnational...). De même pour les activités spatiales de Matra Marconi Space, cette société, franco-italienne jusqu'en 2001 a constitué le noyau de base d'ASTRIUM intégrée dans la Division Defence and Space du même Groupe transnational AIRBUS.

Dans d'autres cas encore, les États, qui ont d'ores et déjà renoncé à produire chez eux, s'en remettent entièrement aux pays voisins pour leur fournir des matériels, c'est ainsi par exemple, que la restructuration du groupe MBDA a conduit à une entreprise franco/germano/italo/britannique, totalement intégrée, dont certaines compétences n'existent plus que dans un seul des quatre pays partenaires. Le but reste, dans tous les cas, toujours le même : élargir le marché offert à chaque constructeur, et donc permettre des économies d'échelle par effet de masse.

La contrepartie de cet abandon limité de souveraineté est, évidemment, le renoncement à la vieille idée d'une totale indépendance nationale en matière de Défense. En effet, à défaut de sacrifier partiellement leur souveraineté, les pays européens seraient tôt ou tard contraints à la dépendance de marchés tiers ; il faudrait, en particulier, accepter un approvisionnement américain quasi exclusif avec la perte d'indépendance tant commerciale qu'opérationnelle qui s'y attache.

On le voit, le mot « conversion » n'a pas forcément la signification un peu irénique que d'aucuns peuvent imaginer. Il s'agit avant tout de s'adapter à un nouveau contexte géopolitique, de tenir compte de la contrainte économique, et de rationaliser l'organisation<sup>43</sup>. En tout état de cause, c'est le mot « diversification » plutôt que celui de « conversion » qu'il faut utiliser dans ce cas, car il ne s'agit pas d'un réel changement complet de métier.

En effet, les entreprises d'armement peuvent, sans beaucoup d'adaptation, concevoir et vendre des matériels civils complexes et de haute technologie à des clients tels que les États ou les Administrations ou même à des opérateurs purement privés.

C'est ainsi que Dassault a développé avec succès sa gamme civile d'avions d'affaires. De même l'ex « Aérospatiale Lanceurs », aujourd'hui AIRBUS Defence and Space, a donné naissance à la lignée Ariane et continue à produire les missiles nucléaires balistiques stratégiques de la France. On comprend bien que l'expérience et le savoir-faire acquis par ces entreprises dans le domaine militaire peuvent être mis à profit pour la fabrication de produits civils, dès lors qu'ils présentent des caractéristiques de complexité similaires, tant du point de vue technologique que commercial.

Cette évolution politique de la notion de Défense Nationale a, bien sûr, des conséquences sur l'ensemble du complexe militaro-industriel. Les Arsenaux de jadis ont cédé peu à peu le pas à des entreprises privées au sens plein du terme. Ainsi le Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT), l'outil industriel étatique (les arsenaux) de la Direction des Armements Terrestres, a-t-il été progressivement transformé en « Pro-GIAT » à la fin des années 1980 et sa direction jumelle pour la production des navires de guerre, la Direction Technique des Constructions Navales (DTCN), a suivi dans les années 1990<sup>44</sup>.

En fait, les dirigeants et les responsables de l'époque, ont pour la plupart conservé, malgré les changements de statut juridique, sinon leurs postes, du moins leur appartenance aux entités industrielles de production de l'armement français.

Il n'est donc pas surprenant que ces élites aient eu un peu de mal à s'adapter rapidement et surtout à admettre leurs obligations nouvelles en matière de contrôle export.

En effet, jusque-là les décisions d'exports ne répondaient qu'à des critères purement étatiques de politique étrangère, de positionnement diplomatique ou de garantie d'une supériorité militaire. La

---

<sup>43</sup> Une des conséquences sera que les effectifs dans ce secteur continueront à diminuer. La recherche de la préservation régionale de l'emploi, fondée sur l'idée que l'on peut faire fabriquer des produits de grande consommation par des entreprises d'armement, a déjà montré ses limites et conduit à des impasses. Ainsi Sud Aviation (l'un des ancêtres d'Airbus) avait tenté, sans succès, de diversifier son activité en fabriquant des réfrigérateurs et des caravanes (pour le tourisme), de même, les ateliers de constructions d'armement terrestre de Rennes ont survécu quelque temps grâce à une « reconversion » dans les casseroles. L'échec est toujours venu de prix de revient trop élevés. En effet, les modes de production pour la grande série n'ont que peu à voir avec ceux des arsenaux. L'aventure d'Airbus avec le programme d'avions militaires A400M dont les coûts s'avèrent avoir été très largement sous-estimés apportent ici une illustration récente. En outre, le « savoir-faire » comme les compétences sont différents. Enfin, les clients, et donc les circuits commerciaux, sont également très différents (on ne vend pas des réfrigérateurs ou du matériel ménager de la même manière que des chars ou des avions militaires).

<sup>44</sup> En 1988, le Ministre de la Défense de l'époque, M. Giraud, créait la société PROGIAT, en même temps que la société D.C.N. La création de cette société anonyme de droit privé, au capital de 95 millions de francs entièrement détenue par l'État, devait compenser l'impossibilité pour le G.I.A.T. - PROGIAT de mener une action commerciale. Dans le couple G.I.A.T. - PROGIAT, le G.I.A.T. aurait produit les matériels, tandis que PROGIAT devait assurer la commercialisation, tenter les opérations de diversification et embaucher les personnels de haut niveau. Cette création, qui était le type même de la demi-mesure, n'a en fait pas eu les résultats positifs escomptés. Les efforts entrepris à l'époque ont été louables, mais malheureusement, d'une portée limitée. Ils ont mis en lumière l'échéance irrémédiable qui a conduit le G.I.A.T à la transformation de son statut juridique et ouvert la voie à celle comparable dans les années 1990 de la DCN.

composante économique, et tout particulièrement la notion de rentabilité ou même de survie de l'entreprise, n'était que secondaire dans un contexte purement budgétaire où la « raison d'État » seule, avait une vraie place.

Le contrôle des exportations dans cette période 1980-1990 a donc été vécu par les dirigeants des entreprises, et plus particulièrement par ceux des ex-entreprises nationales, comme une contrainte purement administrative qu'il était toujours possible de contourner, in fine, grâce à un bon carnet d'adresses et à la solidarité des Corps... Il a fallu attendre notamment « l'affaire Luchoire »<sup>45</sup>, véritable déclencheur d'une prise de conscience, pour que les sentiments de toute-puissance et d'immunité des archontes, soient ébranlés et que les mentalités commencent à changer.

Pour des raisons essentiellement économiques, la fabrication des armements a été de plus en plus confiée au secteur privé. Le commerce des armes a ainsi commencé à suivre, tout en restant soumis à un régime toujours restrictif, les règles du commerce international, la loi des marchés, celle de la concurrence, comme n'importe quelle autre catégorie de produits. Situation paradoxale dans laquelle les États promoteurs de la privatisation, parce que directement intéressés par les royalties procurées par les ventes à l'export, sont aussi les premiers à faire obstacle aux opérations les plus rentables, pour des raisons diplomatiques et de positionnement sur l'échiquier politique international.

---

<sup>45</sup> Luchoire, un nom qui symbolise l'un des grands scandales de la première cohabitation. De 1982 à 1986, cette société d'armement, dirigée par Daniel Dewavrin, a en effet exporté, illégalement, 450 000 obus vers l'Iran ; ce trafic a été couvert par le ministre de la Défense de l'époque, Charles Hernu, et par son bras droit, Jean-François Dubos. Bref, une affaire d'État. Révélée le 16 janvier 1987 par la publication dans "L'Express" du rapport du Contrôleur Général des Armées, Jean-François Barba, elle avait déjà été évoquée en février 1986 dans "La Presse de la Manche". Le ministre de la Défense, Paul Quilès, avait alors porté plainte contre X pour infraction à la législation sur le commerce des armes de guerre. Mais c'est son successeur, André Giraud, ministre de la Défense du Premier ministre Jacques Chirac, qui lui donne une toute autre dimension, en commandant un rapport à Jean-François Barba. Lequel rendra ses conclusions après trois semaines d'enquête. Elles sont accablantes pour Charles Hernu et Jean-François Dubos ; elles le sont aussi pour Daniel Dewavrin : celui-ci a bien exporté, de 1982 à 1986, 450 000 obus vers l'Iran, grâce à des "end users" bidon (attestations certifiant que l'État acheteur est bien destinataire du matériel). Le Pérou, la Thaïlande, le Brésil et la Yougoslavie avaient servi de faux clients. Le rapport Barba révèle aussi que ces ventes illicites d'armes n'ont pu se dérouler qu'avec la complicité bienveillante des plus hautes autorités du ministère de la Défense, qui auraient laissé faire, sur ordre du Cabinet de Charles Hernu, notamment de Jean-François Dubos. Le coup de grâce enfin : selon Barba, qui s'appuie sur le témoignage d'Armand Wautrin, directeur de la Protection et de la Sécurité Défense, ce trafic aurait alimenté les caisses du Parti Socialiste. Le 6 juin 1986, lorsqu'André Giraud lit les conclusions du contrôleur général Barba, il est abasourdi. Pourtant, pendant plus de quinze mois, c'est le silence absolu sur cette affaire. Jusqu'à ce 17 octobre 1987 où le juge d'instruction Michel Legrand obtient de Giraud la communication du rapport. Le 4 novembre, ce dernier - "confidentiel défense" - est déclassifié. Le magistrat peut donc l'utiliser. Dès lors, tout s'accélère. Peu avant Noël, Jean-François Dubos et Daniel Dewavrin sont inculpés pour corruption, usage de faux et infraction à la législation sur le commerce des armes. En janvier 1988, le magistrat commence ses auditions. Le 12, le général Armand Wautrin pénètre dans son bureau, suivi, le 15, par Daniel Dewavrin. Objet de l'audition : savoir si, oui ou non, le trafic organisé par Luchoire a servi à financer le PS. En quelques jours cette piste s'effondre. Le général Wautrin se rétracte, affirmant que Barba l'a mal compris. Dewavrin, lui, est formel : "*Nous n'avons jamais versé d'argent au Parti Socialiste.*" Exit donc le financement du PS. Exit la corruption. Reste l'infraction à la législation sur le commerce des armes. Là encore, Dewavrin s'explique. Il dit en substance que la Commission Interministérielle pour l'Étude des Exportation des Matériels de Guerre était une véritable passoire et ne vérifiait rien du tout. Dès lors, le magistrat, pour poursuivre ses investigations, n'a qu'une solution : obtenir une déclassification de certains documents de la Direction des Affaires Internationales du ministère. André Giraud, puis son successeur Jean-Pierre Chevènement opposent leur veto. Le complexe militaro-industriel a gagné. Que pouvait faire le juge Legrand, sinon prononcer un non-lieu pour Dewavrin et Dubos ? Ce qu'il fit, le 16 juin 1989. L'affaire Luchoire, tel un soufflé, retombait. Article de Gaetner Gilles publié par *L'Express* le 30 mars 1995 [cf. [http://www.lexpress.fr/informations/1987-l-affaire-luchoire\\_603634.html](http://www.lexpress.fr/informations/1987-l-affaire-luchoire_603634.html)].

Devant cette incertitude politique s'ajoutant au risque commercial classique et pouvant anéantir, à la longue, des efforts et des investissements considérables en négociations de longue haleine, les industriels ont peu à peu intégré le contrôle des exportations comme un risque de perte de contrat. C'est ainsi qu'aujourd'hui les revues commerciales, les plans marketing, les projets de fusion/acquisition, les hypothèses de rentabilité des projets, toutes les opérations commerciales au sens large, intègrent les difficultés inhérentes au contrôle des exportations. Le commerce des armes qui, jusque dans les années 1990-2000 constituait un domaine très fermé mais aussi très particulier, se banalise donc, en ce qui concerne les nouvelles tendances de moralisation des affaires, les pratiques jugées inévitables de corruption, d'opacité, et même de retours économiques, tels que les offsets, disparaissent peu à peu. Le marché des armes se banalise et suit de plus en plus les mêmes règles de « *Compliance* » que les produits de grande consommation.

Cette évolution du commerce des armements a connu une nouvelle révolution avec l'évolution des pratiques gouvernementales en ce qui concerne le contrôle que les États exerçaient, jusqu'à ces dernières années, sans partage. L'ère du contrôle *a priori* de tous les actes de commerce concernant les armes connaît aujourd'hui ses derniers moments et cède la place au contrôle *a posteriori*.

La mondialisation de l'industrie, devenue inévitable du seul fait de l'accroissement permanent et exponentiel des coûts, rend quasi impossible la surveillance totale et détaillée de toutes les transactions relatives aux armements et autres produits de souveraineté. Par ailleurs, l'aspect dual des produits est en train de se généraliser ce qui limite d'autant les moyens de pression exercés jusqu'alors par les gouvernements pour restreindre la diffusion et le commerce des produits de haute technologie dont les militaires sont friands puisqu'ils y voient un moyen de garantir, avec une certaine avance, leur avantage opérationnel.

Alors que, jusqu'à la fin des années 1980, les budgets de recherche/développement militaires, alloués à l'industrie pour les armes futures, constituaient pour le secteur civil une source précieuse d'innovations, la tendance s'est totalement inversée aujourd'hui. Les « airbags » de nos voitures fonctionnent avec des détonateurs sans fumée issus de la recherche militaire, les dernières générations de lunettes de vision nocturne « non refroidies » sont fondées sur une technologie à bas coût issue de la recherche automobile, les avions multi-rôles ravitailleurs transports de troupes qui équipent les forces armées australiennes, britanniques, émiraties et françaises sont des adaptations de l'avion de transport Airbus A330-200 conçu à l'origine pour des missions purement commerciales.

Essentiellement pour des raisons financières, de maintien des compétences et de savoir-faire d'un personnel très hautement qualifié, les États ont « privatisé » les arsenaux. Ainsi, les États « clients militaires » qui ont besoin d'avoir l'absolue certitude de toujours bénéficier des meilleures performances pour leurs équipements, ont peu à peu accepté de faire confiance aux industriels. Ils en sont arrivés à déléguer totalement la maîtrise d'œuvre des programmes depuis la conception, les approvisionnements, la production et jusqu'au Contrôle ; cette mutation tend même à s'étendre partiellement aujourd'hui à la maîtrise d'ouvrage des programmes d'armement.

Ainsi, peu à peu, les méthodes de production ont perdu leur spécificité militaire. Fabriqués par les mêmes industriels, les équipements obéissent tous aux mêmes exigences d'Assurance Qualité quelle que soit leur utilisation finale.

De par ses implications commerciales, comme on a pu l'observer dans le domaine de la Qualité au cours des années 1980-1990, il semble bien qu'il s'agisse effectivement d'une tendance lourde et irréversible tant en ce qui concerne le contrôle export que les formalités douanières. En effet, une des conséquences

importantes de cette évolution est que les entreprises intégratrices ne conçoivent plus aujourd'hui de confier leurs sous-traitances à des partenaires qui ne sont pas eux-mêmes certifiés au même niveau qu'elles (bien souvent, EN 9110, ISO 9001 ou 14000).

Suivant cette logique de recherche de la Qualité Globale, dans le cadre des évolutions réglementaires de l'U.E. en matière de contrôle des transferts et des exportations d'armement, les institutions européennes ont instauré le statut « d'entreprise certifiée »<sup>46</sup> et en parallèle, l'organisation mondiale des douanes a développé le label « d'opérateur économique agréé » OEA.

Le temps semble donc venu où le « contrôle a priori » cède le pas à la « confiance a priori », ce qui n'exclut pas, bien sûr, des contrôles a posteriori. La « conformité » est devenue aujourd'hui un véritable « avantage concurrentiel ». De plus en plus, les appels d'offres sont exclusivement ouverts et les contrats réservés aux seules entreprises ayant fait l'effort d'une « certification », tant pour la production que pour les services, le contrôle export et la douane.

---

<sup>46</sup> Cf. Art.9 de la Directive 43/2009 du 5 mai 2009.

## Conclusion

La conformité du contrôle des exportations est devenue l'une des composantes de la responsabilité globale des entreprises et il participe, de ce fait, non seulement à sa cotation par les marchés financiers (comme n'importe quel autre facteur de risque) mais plus profondément à son image, à la fois pour les employés, les investisseurs et le public en général. C'est donc une véritable conjonction industrie/gouvernement qui aujourd'hui permet de garantir un contrôle plus universel et plus responsable à tous les niveaux, depuis la prospection de nouveaux marchés, en passant par la fabrication et jusqu'au soutien en service et à l'après-vente.

Une implication totale de tous les acteurs de la chaîne de la valeur est progressivement devenue indispensable pour assurer la fiabilité du contrôle export des pays et ainsi contribuer à garantir la sécurité des nations à l'échelle internationale. La question se pose d'ailleurs à peu près dans les mêmes termes, qu'il s'agisse d'exportations vers les pays du monde entier (incluant nos alliés les plus proches), ou de transferts intracommunautaires à nos voisins européens.

Il est donc clair, qu'aujourd'hui, le contrôle régalien, exclusif, des exportations des seuls produits militaires, ne suffit plus. De plus des problèmes fondamentaux ne sont pas encore réglés et au moins deux questions importantes pour l'avenir restent ouvertes.

- Du point de vue gouvernemental, à l'heure actuelle on observe une généralisation sournoise de l'approche extraterritoriale américaine. Le Royaume-Uni, depuis quelques années déjà, mais aussi l'Allemagne plus récemment<sup>47</sup> succombent peu à peu et abandonnent la pratique diplomatique fondamentale traditionnelle de la reconnaissance mutuelle de la souveraineté nationale, pour un contrôle dans le temps et dans l'espace de leurs composants intégrés par des fabricants étrangers dans leurs propres produits nationaux. La responsabilisation accrue des entreprises, donnera-t-elle effectivement satisfaction aux États-Unis, partenaire hégémonique mais indispensable, tant d'un point de vue économique qu'industriel ?
- Les progrès des moyens de communication et ceux des technologies qui s'y attachent sont manifestement bien plus rapides que l'évolution des procédures de contrôle... Quand parviendra-t-on à traiter de façon satisfaisante le problème, très complexe, du contrôle des échanges par voies intangibles ? De ce point de vue il serait certainement opportun que les européens s'inspirent de la position très pragmatique américaine suivante : dès lors que l'exportateur prouve qu'il a fait tout ce qu'il est en son pouvoir de faire pour protéger ses informations transmises par voie intangible, leur accès non autorisé (sur un site ou en ligne) relève du vol de données qui sanctionné au pénal mais ne relève pas des textes régissant le contrôle export.

---

<sup>47</sup> Pour relancer la coopération militaire entre la France et l'Allemagne, faute de consensus pour reconduire les principes et actualiser le remarquable accord « Debré-Schmidt », on l'a remplacé par un nouvel accord, mercredi 17 octobre 2019, sur les exportations d'armements. Signé par Emmanuel Macron et Angela Merkel, cet accord n'a été possible qu'au prix de l'introduction d'un seuil "de minimis" (calqué sur les EAR américains) qui soumet à licence préalable allemande l'intégration de produits allemands dans les fabrications françaises si leur valeur est supérieure à 20%...

Pourtant, les accords Debré-Schmidt conclus les 7 décembre 1971 et 7 février 1972 entre la France et l'Allemagne posent le principe suivant : article 2 « ...aucun des deux gouvernements n'empêchera l'autre gouvernement d'exporter ou de laisser exporter dans des pays tiers des matériels d'armement issus de développement ou de production menés en coopération » et « ...chacun des deux gouvernements s'engage à délivrer sans retard et selon les procédures prévues par les lois nationales les autorisations d'exportation nécessaires pour la fourniture de ces composants au pays exportateur ».