



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
des Entreprises**

RAPPORT AU PARLEMENT SUR

LES EXPORTATIONS DES BIENS À DOUBLE USAGE DE LA FRANCE

JUILLET 2022



PRÉFACE

Cette année, le Gouvernement remet pour la première fois à la représentation nationale un rapport sur les exportations de biens à double usage. Ce rapport, qui sera annuel, entre dans le cadre de l'engagement pris en juin 2021 de renforcer l'information au Parlement, afin d'apporter une vision d'ensemble de son action dans le domaine du contrôle des exportations de matériels de guerre et de biens à double usage.

Les biens à double usage, civil et militaire, font l'objet d'un contrôle à l'exportation rigoureux, qui est réalisé au travers d'un processus et d'une organisation interministériels efficaces mis en place il y a plus de dix ans. Ils font en particulier intervenir une autorité de contrôle, mission assurée par le ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et une commission interministérielle, qui rassemble toute l'expertise interministérielle permettant d'instruire chaque dossier, en cohérence avec nos engagements internationaux et notre politique étrangère.

Je suis particulièrement attaché à l'efficacité de ce contrôle : il faut réussir à atteindre nos objectifs de préservation de la sécurité internationale, sur lesquels il est exclu de transiger, en limitant au strict nécessaire les contraintes que l'on fait peser sur nos entreprises, dans un contexte économique difficile et concurrentiel.

On peut constater que les exportations de biens soumis au contrôle du double usage, pour une large part destinées à des applications civiles, concernent des secteurs stratégiques pour nos priorités en matière de politique industrielle et notamment celles de France 2030, comme le nucléaire ou l'aéronautique par exemple. L'instruction des demandes se fait donc en lien étroit avec les entreprises exportatrices, que j'ai à cœur d'accompagner et de soutenir, les services chargés de la politique industrielle au sein de mon ministère et les administrations chargées de l'instruction interministérielle.

La lecture de ce rapport montre que les licences d'exportation de biens à double usage ont été accordées à hauteur de 9 milliards d'euros en 2021. Il doit être interprété comme un indicateur général : il correspond à un montant plafond des autorisations individuelles, le montant des exportations effectivement réalisées étant généralement inférieur, et ne comptabilise pas les exportations vers nos partenaires de l'Union européenne qui ne font pas l'objet d'un contrôle au sein du territoire douanier de l'Union, et celles à destination d'Etats, mentionnés à l'annexe 3 du présent rapport, pour lesquels il existe des autorisations générales d'exportation. Ce montant reflète en tout état de cause la contribution significative de ces exportations au commerce extérieur de la France.

Si ce rapport porte sur l'année 2021, il évoque le contexte international bouleversé par l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, qui a conduit à une réaction forte et immédiate de l'Union européenne et impacte fortement les échanges commerciaux européens, notamment concernant les biens à double usage.

Ce rapport est une première édition, qui a vocation à s'enrichir du dialogue avec la représentation nationale mais également des échanges avec nos partenaires européens sur la mise en œuvre du

règlement sur le contrôle des biens à double usage, afin d'améliorer autant que nécessaire l'information du Parlement et d'assurer la bonne compréhension des enjeux des exportations des biens à double usage.

Bruno Le Maire

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	6
I. ORIGINE ET CADRE DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DES BIENS À DOUBLE USAGE	8
1. L'origine du contrôle des exportations des biens à double usage	8
1.1. Les biens à double usage	8
1.2. L'origine du contrôle	9
1.3. Un régime d'autorisation d'exportation	11
2. Cadre législatif et réglementaire du contrôle.....	13
2.1. Le règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 2021	13
2.2. Les régimes de restriction des exportations de biens à double usage.....	14
2.3. Les contrôles d'initiative nationale	15
2.4. Le dispositif de contrôle en aval.....	15
II. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE EN FRANCE	18
1. L'organisation du contrôle.....	18
1.1. L'organisation du contrôle en France	18
1.2. L'organisation du contrôle chez nos partenaires européens.....	19
1.3. La compétence du contrôle étendue à d'autres biens sensibles.....	20
2. La mise en œuvre du contrôle.....	21
2.1. Le processus de classement.....	21
2.2. Les différents types d'autorisation.....	21
2.3. L'examen des demandes d'autorisation d'exportation	22
III. BILAN 2021, ENJEUX ET PERSPECTIVES.....	25
1. Les autorisations d'exportation de biens à double usage en 2021	25
1.1. Décisions rendues en 2021.....	25
1.2. Nature des biens autorisés à l'exportation.....	26
2. Enjeux et perspectives.....	28
2.1. Le système de contrôle européen et son environnement.....	28
2.2. La mise en œuvre du règlement (UE) 2021/821.....	28
2.3. La performance du contrôle : un enjeu sécuritaire et économique.....	29
2.4. Les restrictions d'exportation et l'agression armée de l'Ukraine par la Russie.....	29
ANNEXE 1	31
Catégories de biens à double usage listés en annexe du règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 2021.....	31
ANNEXE 2	32
Textes législatifs et réglementaires relatifs aux biens à double usage.....	32
ANNEXE 3.....	34
Pays bénéficiant des autorisations générales de l'Union.....	34
ANNEXE 4.....	35
Nombre et montant des licences délivrées en 2021 par pays.....	35
ANNEXE 5.....	39
Nombre et montant des licences délivrées en 2021 par catégorie.....	39

RÉSUMÉ

Le présent rapport au Parlement entre dans le cadre de l'engagement pris en juin 2021 par le Gouvernement de renforcer l'information au Parlement, afin d'apporter une vision d'ensemble de son action dans le domaine du contrôle des exportations de matériels de guerre et de biens à double usage. Il présente le cadre international et européen dans lequel s'inscrit le contrôle des exportations des biens à double usage, le processus de contrôle interministériel mis en place au niveau national et enfin le bilan des autorisations d'exportations accordées en 2021.

Le contrôle des exportations des biens à double usage, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire, est notamment régi par le règlement européen 2021/821 entré en vigueur le 9 septembre 2021. Il a pour objectif de soumettre à un contrôle étatique strict les exportations de ces biens ou technologies sensibles au regard de leurs applications possibles, notamment en termes d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs, mais d'utilisation majoritairement civile. Ceux-ci contribuent au développement et au maintien d'un savoir-faire de l'industrie française et peuvent représenter un enjeu économique majeur pour les entreprises exportatrices.

Le processus de contrôle est mis en œuvre à travers un dispositif interministériel rigoureux, qui peut se traduire par des interdictions d'exportation. Chaque demande de licence est examinée au cas par cas et de manière approfondie. Leur examen mobilise des compétences géopolitiques, économiques, industrielles et techniques des membres de la Commission interministérielle dédiée, et notamment du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère des Armées, du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ainsi que du ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Chaque licence accordée ne donne toutefois pas lieu systématiquement à une exportation à hauteur de l'autorisation accordée.

Le montant total des licences individuelles accordées en 2021 est de 9 milliards d'euros. Il est en augmentation par rapport aux années précédentes principalement en raison des exportations vers le Royaume-Uni, désormais considéré comme un pays tiers à l'Union européenne.

PARTIE 1

I. ORIGINE ET CADRE DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DES BIENS À DOUBLE USAGE8

1. L'origine du contrôle des exportations des biens à double usage 8

- 1.1. Les biens à double usage 8
- 1.2. L'origine du contrôle 9
- 1.3. Un régime d'autorisation d'exportation 11

2. Cadre législatif et réglementaire du contrôle 13

- 2.1. Le règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 202113
- 2.2. Les régimes de restriction des exportations de biens à double usage14
- 2.3. Les contrôles d'initiative nationale15
- 2.4. Le dispositif de contrôle en aval15

I. ORIGINE ET CADRE DU CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DES BIENS À DOUBLE USAGE

1. L'origine du contrôle des exportations des biens à double usage

1.1. Les biens à double usage

Un bien à double usage est un bien matériel ou immatériel, équipement, technologie, logiciel, connaissance ou savoir-faire, considéré comme suffisamment sensible en raison de ses caractéristiques intrinsèques pour justifier un contrôle de l'État avant qu'il ne soit exporté, de manière à empêcher, le cas échéant, qu'il ne soit détourné de son utilisation légitime, civile ou militaire, pour une utilisation illégitime pouvant contribuer à la prolifération d'armes de destruction massive. Le bien à double usage est défini par le règlement européen (UE) 2021/821 du 20 mai 2021, qui en donne une définition générale (cf. encadré) assortie d'une liste précise de biens soumis à contrôle à l'exportation. Cette liste est la transposition des listes des régimes multilatéraux de contrôle des exportations.

La liste des biens à double usage, commune à tous les États membres de l'Union européenne, peut être complétée par des listes nationales complémentaires soumettant des biens au contrôle des exportations, comme les hélicoptères et leurs pièces principales pour la France. Afin de se prémunir contre le

détournement d'usage de biens qui ne seraient pas listés par le règlement européen, ce dernier prévoit également une clause dite « attrape-tout » qui permet notamment de soumettre n'importe quel matériel à une autorisation d'exportation s'il peut contribuer à un programme d'arme de destruction massive, s'il est susceptible de faire l'objet d'un usage militaire dans un pays sous embargo, ou s'il peut être utilisé comme pièce de rechange ou composant de produits militaires acquis sans autorisation. Cette clause dite « attrape-tout » permet donc de soumettre à contrôle, et donc potentiellement interdire une exportation d'un bien ou d'une technologie associée qui ne serait pas identifié(e) par un des régimes de contrôle dont le cycle de mise à jour n'est pas toujours compatible avec la réactivité nécessaire face un risque nouvellement identifié. Le règlement (UE) 2021/821, entré en vigueur en septembre 2021, a élargi le champ du contrôle dans le cadre de la clause « attrape-tout » pour que soit pris en compte le risque d'utilisation impliquant la répression interne ou la commission de violations graves et systématiques des droits de l'homme et du droit humanitaire international pour les biens de cybersurveillance.

Définition des biens à double usage selon le règlement (UE) 2021/821

« Les biens à double usage sont les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ; ils incluent les biens susceptibles d'être utilisés aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et intervenir de quelque manière que ce soit dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs.»

Exemples de biens et de double usage :

- réservoirs en acier vitrifié pour l'industrie agroalimentaire ou la fabrication d'arme chimique ;
- tissus de fibres de carbone, pour clubs de golf, pales d'hélicoptère ou des vecteurs d'armes de destruction massive ;
- joints et vannes pour process industriel ou pour réacteur nucléaire ;
- centrale de navigation inertielle pour avion de ligne ou pour un missile ;
- éclateurs utilisés en lithographie ou pour amorcer une matière explosive ;
- souche virale pour la recherche médicale ou pour une arme bactériologique ;
- jeux 3D de simulation ou logiciels de guidage ou de tir de missile ;
- machine-outil pour usinage civil ou militaire ;
- modèles d'avions radioguidés ou de vecteur tactique emportant des capacités de destruction.

1.2. L'origine du contrôle

Les quatre régimes multilatéraux de contrôle des exportations visant à prévenir la diffusion incontrôlée d'armes et de technologies sensibles revêtent la forme d'accords interétatiques non juridiquement contraignants, qui établissent par consensus des États participants des lignes directrices communes, des listes de produits contrôlés, établies en fonction de leur sensibilité et revues régulièrement en fonction de l'évolution des technologies, de celle des besoins de sécurité et de la progression de la maîtrise technologique des pays non-membres de ces régimes. Les régimes multilatéraux impliqués dans le contrôle des biens à double usage sont listés ci-après par ordre chronologique.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires (1975)

Le Groupe des fournisseurs nucléaires comprend 48 pays fournisseurs de technologie nucléaire. Il s'applique à assurer la non-prolifération des armes nucléaires à travers la mise en œuvre de directives communes en matière d'exportation de technologies nucléaires civiles. Les décisions des États sont prises dans le cadre de leurs prérogatives et législations nationales. Un Comité des exportateurs nucléaires (« Comité Zangger »), dont la création découle du Traité de non-prolifération nucléaire, regroupe 39 pays sur ce même thème. Chargé initialement d'élaborer la liste des biens soumis à contrôle, il est, *de facto*, remplacé par le groupe des fournisseurs nucléaires.

Le Groupe Australie sur les biens chimiques et biologiques (1985)

Né en 1985 d'une initiative australienne après l'utilisation par l'Irak d'armes chimiques, le Groupe Australie a vocation à assister ses membres dans la détermination des biens dont l'exportation risque de concourir à la fabrication d'armes biologiques ou chimiques. Il compte

aujourd'hui 43 membres. La Commission européenne y participe comme représentant de l'Union européenne qui est membre à part entière.

Le Régime de contrôle de la technologie des missiles (1987)

Le régime de contrôle sur les technologies de missiles (MTCR¹) est un régime visant à prévenir la prolifération des armes de destruction massive par le contrôle de leurs vecteurs (hors avion), en particulier les lanceurs spatiaux, les missiles balistiques et les aéronefs sans pilote. Créé en 1987, le MTCR compte 35 États membres.

Le système repose sur l'adhésion à des directives communes relatives aux politiques d'exportation qui s'appliquent à une liste d'équipements et de technologies et sur le partage d'informations entre partenaires sur les décisions nationales de refus d'exporter. La France est le point de contact permanent du Régime depuis 1993, et à ce titre en assure l'administration régulière.

L'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage (1996)

Fondé dans la ville néerlandaise portant ce nom en 1994 et devenu opérationnel en 1996, l'Arrangement de Wassenaar est un régime de contrôle des exportations de certains biens militaires et à double usage visant à contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales et internationales. Il a succédé, sur des bases juridiques et politiques toutefois différentes, au Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (COCOM) de l'époque de la Guerre froide. Incluant les partenaires de l'ancien bloc oriental, ce régime s'efforce de définir les armes conventionnelles et

biens et technologies à double usage qui méritent l'attention des participants afin de ne pas contribuer au développement et au renforcement de capacités militaires qui seraient déstabilisatrices. Il compte actuellement 42 membres qui se réunissent à Vienne, où siège le secrétariat.

Les régimes de contrôle s'appuient sur plusieurs conventions et traités internationaux juridiquement contraignants tels que :

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968)

Ouvert à la signature en 1968 et entré en vigueur en 1970 (la France, qui en respectait les dispositions depuis 1968, y a adhéré en 1992), le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) distingue les « États dotés d'armes nucléaires » (EDAN) – ayant testé des armes nucléaires avant le 1^{er} janvier 1967 – et les « États non dotés d'armes nucléaires » (ENDAN), pour lesquels il définit des droits et des obligations différents. Le TNP repose sur trois piliers : des engagements de non-prolifération nucléaire, des engagements de coopération sur les usages pacifiques de l'énergie nucléaire et des applications nucléaires, des engagements de désarmement. Il regroupe aujourd'hui 191 États parties.

La Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (1972)

En avril 1972, 80 États ont signé la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologiques et à toxines (initialement « des armes bactériologiques ») et sur leur destruction. La Convention est entrée en vigueur le 25 mars 1975. Elle compte 184 États parties et 4 États signataires.

¹ Missile Technology Control Regime.

À l'article I, les États parties s'engagent à ne jamais, et en aucune circonstance, « mettre au point, fabriquer, stocker ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver » des agents microbiologiques, biologiques ou des toxines, quels qu'en soient l'origine ou le mode de production, s'ils ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection ou à d'autres fins pacifiques. Les États s'engagent également à ne jamais mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver d'armes, d'équipements ou de moyens de dissémination conçus pour l'emploi d'agents biologiques à des fins hostiles. À l'article II, les États parties s'engagent successivement à détruire ou à convertir à des fins pacifiques toutes les armes biologiques et/ou vecteurs visés, qui sont en leur possession ou sous leur juridiction ou leur contrôle. À l'article III, ils s'engagent à ne pas transférer ni appuyer d'une autre façon l'acquisition ou la fabrication de tels biens par des États, des organisations internationales ou tout bénéficiaire quel qu'il soit aux niveaux international, national ou intra-national.

La Convention sur l'interdiction des armes chimiques (1992)

Entrée en vigueur en 1997, la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC), dont le Secrétaire général des Nations-Unies est le dépositaire, instaure l'interdiction totale et permanente de toutes les armes chimiques dans un but offensif, aussi bien pour ce qui est de leur mise au point que de leur production, stockage et utilisation ; elle se distingue par son système d'inspection. Chaque État partie s'engage à détruire toutes les armes chimiques et installations de fabrication dont il est propriétaire ou détenteur, ainsi que toutes les armes chimiques qu'il a abandonnées sur le territoire d'un autre État partie, dix ans après son accession à la Convention. Les États parties peuvent cependant conserver de petites

quantités d'agents chimiques à des fins non interdites telles que la recherche et les mesures de protection, permettre le commerce de produits chimiques ainsi que la coopération entre pays et l'échange international d'informations scientifiques et techniques dans le domaine des activités chimiques à des fins non interdites par la Convention, dans le but de renforcer le développement économique et technologique de tous les États parties. L'application internationale de la Convention est gérée par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), dont le siège est situé à La Haye.

Pour mémoire, la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 28 avril 2004, rappelant les obligations prises au titre de ces traités et convention, fait obligation à l'ensemble des États de disposer d'un contrôle efficace de l'exportation, du transit, du transbordement et de la réexportation des biens et technologies pouvant contribuer aux armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

1.3. Un régime d'autorisation d'exportation

Les exportations de biens à double usage sont régies, comme celles des autres biens, par les règles générales de l'Organisation mondiale du commerce, qui reconnaît une possible restriction afin de prendre en compte des intérêts sécuritaires. Elles s'inscrivent donc indistinctement parmi les flux globaux mais en raison de leur nature particulière, elles font exception au principe de liberté du commerce en étant soumis à un contrôle étatique strict, qui peut se traduire par des interdictions d'exportation.

Les exportateurs de biens à double usage doivent donc déposer des dossiers de demande d'autorisation d'exportation de biens à double

usage. L'absence de notification de décision de l'administration au-delà de cinq mois vaut refus.

2. Cadre législatif et réglementaire du contrôle

2.1. Le règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 2021

Le règlement de l'Union européenne 2021/821 du 20 mai 2021 établit un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage (opérateurs agissant depuis le territoire de l'Union et chargés du négoce de biens entre deux pays extérieurs à l'Union européenne) et du transit (biens traversant le territoire de l'Union et ayant une destination finale dans un pays tiers) des biens à double usage. Ce règlement, entré en vigueur le 9 septembre 2021, s'inscrit dans la continuité du précédent règlement (CE) 428/2009 modifié, et soumet à contrôle l'exportation de biens à double usage en se fondant sur des critères techniques définis par une liste de biens établie à partir des régimes multilatéraux de contrôle des exportations. La finalité du contrôle est de prévenir la prolifération d'armes de destruction massive et plus généralement la préservation de la sécurité internationale.

Le contrôle s'effectue pour les exportations des biens hors du territoire douanier de l'Union, à l'exception du transfert de certains biens à double usage à l'intérieur du territoire douanier de l'Union pour lesquels une autorisation préalable est également nécessaire, du fait du caractère sensible de ces transferts et aux fins de sauvegarde de l'ordre public et la sécurité publique. La liste des biens dont le transfert au sein de l'Union est soumis à contrôle figure à l'annexe 4 du règlement européen.

La liste de biens contrôlés à l'exportation figure en annexe 1 du règlement européen et est divisée en 10 catégories (cf. annexe 1). Elle est mise à jour annuellement, en cohérence avec les évolutions des listes des régimes de contrôle, pour introduire ou retirer des biens du champ du

contrôle, afin de s'adapter aux évolutions du contexte, des technologies et des risques sécuritaires associés.

Ce nouveau règlement introduit les principales évolutions suivantes :

- il renforce la prise en compte du contrôle des exportations de technologies, logiciels, savoir-faire et informations contrôlés par des moyens intangibles ;
- il renforce le dispositif de contrôle des biens de cybersurveillance, en permettant la mise en œuvre de la clause dite « attrape-tout » lorsque des risques de non-respect des droits de l'homme sont identifiés. Les biens de cybersurveillance sont déjà identifiés dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar, et par conséquent intégrés dans la liste des biens contrôlés par le règlement européen. Cette clause dite « attrape-tout » permet de soumettre à autorisation préalable l'exportation de biens ne figurant pas dans la liste des biens à double usage, ce qui entraîne également pour les exportateurs une obligation de vigilance ;
- il introduit un mécanisme renforcé de coordination et d'échanges d'informations entre États membres et la Commission européenne, dans le but d'améliorer l'efficacité dans la lutte contre les risques de prolifération ou d'atteinte aux droits de l'homme ;
- il prévoit la présentation au Parlement européen et au Conseil d'un rapport annuel sur l'application du règlement ;
- il introduit deux nouvelles autorisations générales de l'Union, pour les transferts de technologies intra-groupe (EU007) et de technologies de cryptographie (EU008), afin

d'alléger la charge administrative pesant sur les entreprises, en particulier les PME, et les autorités publiques, tout en garantissant un niveau adéquat de contrôle des biens pertinents et vers les destinations pertinentes ;

- un nouveau type d'autorisation applicable aux grands projets est par ailleurs créé, de façon à adapter les conditions d'autorisation aux besoins particuliers de l'industrie.

Les objectifs du nouveau règlement (UE) 2021/821 (selon son 2^e considérant)

« Le [...] règlement vise à garantir que, dans le domaine des biens à double usage, l'Union et ses États membres prennent en considération tous les éléments pertinents. Parmi ces éléments pertinents figurent les obligations et engagements internationaux, les obligations découlant des sanctions y afférentes, les considérations de politique étrangère et de sécurité nationale, y compris celles qui s'inscrivent dans le cadre de la position commune 2008/944/PESC du Conseil, comme les droits de l'homme et les considérations relatives à l'utilisation finale prévue et au risque de détournement. Par le biais du règlement, l'Union démontre qu'elle est déterminée à maintenir, au travers de ce texte, de solides exigences légales en ce qui concerne les biens à double usage, ainsi qu'à renforcer l'échange d'informations pertinentes et à mettre en place une transparence accrue. En ce qui concerne les biens de cybersurveillance, les autorités compétentes des États membres devraient tenir compte en particulier du risque qu'ils soient utilisés à des fins de répression interne ou dans le cadre de la commission de violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire. »

2.2. Les régimes de restriction des exportations de biens à double usage

La France applique rigoureusement les régimes de sanctions et les mesures restrictives imposés par les Nations unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Tout transfert éventuel de biens à double usage, de la France à destination de pays ou d'entités visés par des mesures de restriction des exportations, s'effectue dans le strict respect des dérogations prévues par les décisions et règlements associés.

En outre, le règlement (UE) 2021/821 permet une grande adaptabilité aux évolutions du contexte politique et juridique international, celui-ci prévoyant la possibilité d'annuler, suspendre, modifier ou retirer une autorisation d'exportation déjà accordée, notamment sur le fondement des engagements internationaux de la France.

Au règlement (UE) 2021/821 applicable à l'ensemble des biens à double usage s'ajoutent des règlements plus ciblés visant un pays en particulier. Ces règlements de sanctions complètent le cas échéant le règlement (UE) 2021/821 par des mesures additionnelles de contrôle ou d'interdiction portant sur les exportations de biens à double usage (cf. annexe 2). En outre, la CIAC contrôle voire interdit l'exportation de certains produits chimiques à destination des États non parties à la Convention (Égypte, Corée du Nord, Sud Soudan).

Les sanctions à l'égard de la Russie et la Biélorussie, en vigueur respectivement depuis 2014 et 2006 au travers des règlements (UE) 833/2014 et 765/2006, ont été significativement renforcées à partir de février 2022 suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et à l'implication de la Biélorussie dans ce conflit.

2.3. Les contrôles d'initiative nationale

Le règlement européen (UE) 2021/821 permet à chaque État membre d'établir des contrôles d'initiative nationale. La France a ainsi mis en place depuis 2014 un contrôle sur les hélicoptères et leurs pièces principales vers certaines destinations ainsi qu'un contrôle des exportations de gaz lacrymogènes et agents antiémeute, ces biens comportant des risques au regard du respect des droits humains et de leur possible emploi à des fins de répression interne.

En application du règlement, la France a également étendu la possibilité d'interdire le transit à tout bien (et non plus seulement les biens identifiés dans la liste des biens à double usage) s'il peut contribuer à un programme d'arme de destruction massive, s'il est susceptible de faire l'objet d'un usage militaire dans un pays sous embargo, ou s'il peut être utilisé comme pièce de rechange ou composant de produits militaires acquis sans autorisation. Cette mesure permet en particulier d'étendre la possibilité d'action de la France pour assurer le respect des sanctions internationales, en entravant un flux illicite.

2.4. Le dispositif de contrôle en aval

Un dispositif rigoureux de contrôle en aval vient compléter en France le dispositif de contrôle en amont (contrôle avec autorisation préalable) afin d'améliorer l'efficacité des contrôles réalisés.

Il se compose d'un contrôle *ex ante* des exportations qui a lieu au moment du dédouanement, donc avant l'exportation des biens, et d'un contrôle *ex post*, c'est-à-dire après le dédouanement.

Le contrôle *ex ante*

Le système d'information « EGIDE » (pour Enregistrement et Gestion Interministériels des Dossiers à l'Export) assurant la gestion des licences de manière dématérialisée, de la réception de la demande jusqu'à la notification de la décision, est connecté depuis juin 2018 au système de dédouanement automatisé « DELTA » (Dédouanement En Ligne par Traitement Automatisé) par la passerelle « EGIDE-GUN ». Cette liaison permet la vérification automatique de la conformité de la déclaration en douane (entrée dans « DELTA ») d'un bien à double usage et de la licence octroyée (disponible dans « EGIDE »), et permet l'imputation automatique de la licence associée à la déclaration, en quantité et en valeurs. La liaison des systèmes de licence et de dédouanement permet donc un contrôle rigoureux et efficace. Le contrôle automatisé peut être complété ou remplacé par un contrôle d'un agent des douanes, qui a la possibilité de procéder à un contrôle physique des marchandises et de la documentation d'exportation.

Dans le cas où un bien exporté n'est pas déclaré à double usage, les services douaniers peuvent procéder à un contrôle documentaire et/ou physique des marchandises afin de déterminer si celles-ci entrent ou non dans le cadre du régime de contrôle des exportations des biens à double usage. Pour cette analyse, les douanes peuvent faire appel au besoin au Service commun des laboratoires (SCL) et au Service des biens à double usage (SBDU) pour lever le doute.

Le contrôle *ex post*

Le contrôle *ex post* peut être diligenté dans les six ans suivant l'opération d'exportation. Il a pour principal objet de vérifier que l'opérateur n'a pas exporté sans licence des biens à double usage. Les services peuvent solliciter une analyse

du SCL qui, le cas échéant, doit être confirmée par un avis de classement du SBDU.

Le non-respect de la réglementation européenne et nationale sur les biens à double usage en matière d'autorisation d'exportation est constitutif d'un délit douanier (exportation sans déclaration de marchandise prohibée). La douane peut engager des poursuites devant la juridiction pénale ou réaliser une transaction, qui donne lieu au paiement de pénalités. Les sanctions en cas d'infraction sont définies par l'article 414 du code des douanes, qui prévoit que sont passibles d'un emprisonnement de cinq ans, de la confiscation de l'objet de fraude, des biens et avoirs qui sont le produit direct ou

indirect de l'infraction et d'une amende pouvant aller jusqu'à trois fois la valeur de l'objet de fraude, toute exportation illicite de biens à double usage, civil et militaire, dont la circulation est soumise à restriction par la réglementation européenne.

Enfin, des actions d'entrave de biens exportés sans demande de licence ou susceptibles de contribuer à des programmes proliférants peuvent être menées dans le cadre de coopérations internationales, comme par exemple le forum de l'initiative de sécurité contre la prolifération (*Proliferation Security Initiative*).

PARTIE 2

II. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE EN FRANCE18

1. L'organisation du contrôle..... 18

- 1.1. L'organisation du contrôle en France18
- 1.2. L'organisation du contrôle chez nos partenaires européens19
- 1.3. La compétence du contrôle étendue à d'autres biens sensibles 20

2. La mise en œuvre du contrôle..... 21

- 2.1. Le processus de classement.....21
- 2.2. Les différents types d'autorisation.....21
- 2.3. L'examen des demandes d'autorisation d'exportation 22

II. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE EN FRANCE

1. L'organisation du contrôle

1.1. L'organisation du contrôle en France

Le système national de contrôle des biens à double usage repose notamment sur deux entités créées en 2010 :

- le Service des biens à double usage (SBDU) rattaché à la Direction générale des Entreprises du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, est un service à compétence nationale créé par arrêté ministériel du 18 mars 2010 dont les compétences ont été modifiées par le décret n° 2020-74 du 30 janvier 2020, assumant la fonction d'autorité de classement et de délivrance des licences d'exportation ;
- la Commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), créée par le décret n° 2010-294 du 18 mars 2010, qui rassemble toute l'expertise interministérielle en matière d'examen de licences de biens à double usage.

La CIBDU est placée auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et présidée par un représentant de son ministère, le secrétariat de cette commission étant assuré par le SBDU. Elle rassemble les représentants des différents ministères et entités publiques dont les compétences sont utiles pour la formulation de ses avis (SGDSN², ministère chargé de l'Industrie, ministère chargé de l'Énergie, ministère de l'Intérieur, ministère chargé du Commerce extérieur, ministère chargé de la Recherche, ministère des Armées, ministère

chargé de la Santé, ministère chargé de l'Agriculture, ministère chargé des Douanes, CEA³).

Les demandes concernant les biens et technologies à double usage sont instruites par les entités membres de la CIBDU, les demandes les plus sensibles faisant l'objet d'une délibération en CIBDU. S'agissant de l'instruction des demandes d'autorisation relatives aux biens et technologies à double usage de cryptologie, le SBDU recueille l'expertise de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Le SBDU traite de manière autonome les demandes hors licence liées à des questions de classement ou à la faisabilité d'exportation de biens non classés mais sensibles. Il consulte les membres de la CIBDU pour les dossiers les plus complexes.

Cette architecture partage de nombreux points communs avec l'organisation pour la délivrance des autorisations d'exportation de matériels de guerre, et permet d'assurer, par l'instruction interministérielle mise en place, la cohérence des décisions avec la politique d'exportation de ces matériels. Mais elle s'en distingue sur trois points :

- l'autorité décisionnelle (SBDU) et la présidence de la commission (CIBDU) relèvent de deux ministres distincts (celui chargé de l'Économie et celui chargé des Affaires étrangères) alors qu'elles sont confondues pour les matériels de guerre (SGDSN) ;

² Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

³ Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

- le cadre juridique qui régit les biens à double usage trouve essentiellement sa source au niveau européen (règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 2021) alors qu'il est national pour les matériels de guerre (code de la défense) dans le respect des engagements internationaux de la France ;
- le processus de contrôle des exportations des matériels de guerre est renforcé par un régime de prohibition de la fabrication, du commerce et de l'intermédiation, sauf autorisation délivrée par l'État, et par l'exercice d'un contrôle dès la phase de prospect.

Le cadre réglementaire de l'organisation du contrôle a connu plusieurs évolutions significatives au cours des deux dernières années :

- la refonte des compétences du SBDU par le décret n° 2020-74 du 30 janvier 2020 relatif au service à compétence nationale « service des biens à double usage » dont la dernière évolution a été l'introduction d'une prise de décision du SBDU après avis conforme de la CIBDU, sauf décision contraire du Premier ministre en cas d'avis défavorable de la CIBDU (cf. décret n° 2021-1195 du 15 septembre 2021) ;
- l'extension des compétences du SBDU à l'interdiction du transit des biens à double usage pouvant faire l'objet de la clause « attrape-tout » du règlement (UE) 2021/821 ;
- la création d'un devoir d'exposition périodique devant l'Assemblée nationale et le Sénat de la politique du Gouvernement en matière d'exportation et de transferts de biens à double usage (décret n° 2021-885 du 2 juillet 2021 relatif à l'information du Parlement sur la politique d'exportation en matière d'armement et de biens à double usage).

1.2. L'organisation du contrôle chez nos partenaires européens

Il revient à chaque État membre de l'Union européenne de mettre en œuvre la réglementation européenne du contrôle des biens à double usage, en fonction de ses spécificités nationales et de choix politiques étroitement liés à l'importance du secteur stratégique des biens de haute technologie et/de technologie sensible au regard de leur application. Ainsi, le cœur du dispositif de contrôle est placé, selon les États membres, au sein du ministère chargé de l'économie ou du commerce ou des affaires étrangères. L'autorité de contrôle nationale peut être partie intégrante d'une direction d'un ministère, ou détachée pour constituer une agence autonome. Enfin, le contrôle des biens à double usage peut être associé à celui des matériels de guerre au sein d'une même agence, comme c'est le cas en Allemagne et en Italie. De manière générale, le modèle est celui d'une autorité de contrôle qui assure le traitement des demandes des entreprises exportatrices et délivre les autorisations requises, et pour certains dossiers particulièrement sensibles ou à forts enjeux politiques, un comité interministériel évalue lesdits dossiers au regard des critères administratifs, techniques et politiques définis par le règlement.

Le dispositif français se situe à équidistance des deux modèles dominants notamment en Europe :

- le modèle intégré, caractérisé par une autorité regroupant l'ensemble des compétences techniques et juridiques requises ; l'expertise des ministères concernés intervient pour une minorité de dossiers très sensibles ;
- le modèle matriciel, centré autour d'une entité de gestion administrative des demandes, laquelle saisit chacun des

ministères ou agences dotées d'une compétence ou d'une expertise utiles à la décision.

Il existe de fortes convergences avec nos partenaires européens dans le domaine du contrôle des exportations des biens à double usage :

- une même adhésion aux principes et méthodes du multilatéralisme pour œuvrer à la sécurité collective, incarnées par les régimes de contrôle ;
- l'exercice du contrôle export des biens à double usage par une autorité nationale (à l'exception de la Belgique où il est exercé par les trois régions) ;
- une vision partagée des nouveaux enjeux et défis attachés aux technologies émergentes ;
- un consensus sur l'importance de prendre en compte la problématique des droits de l'homme ;
- un consensus sur l'impératif de défendre l'autonomie souveraine de décision de chaque État membre, dans le respect des règles de coopération intra-européenne pour harmoniser les pratiques et garantir l'exercice d'une concurrence libre et non faussée entre exportateurs.

1.3. La compétence du contrôle étendue à d'autres biens sensibles

Depuis 2010, le Service des biens à double usage (SBDU) a pour cœur de mission le contrôle des exportations des biens à double usage. Il est à la fois le point d'entrée obligatoire au niveau de l'État pour les entreprises exportatrices de biens à double usage et le point de sortie, par lequel les décisions rendues après examen des dossiers leur sont notifiées. À ce titre, il dispose d'une

compétence fonctionnelle acquise par la pratique quotidienne du contrôle et son accompagnement auprès d'un large panel d'opérateurs économiques concernés.

C'est pourquoi le Premier ministre a confié au SBDU en 2020, par décret en Conseil d'Etat n° 2020-831 du 1^{er} juillet 2020, une compétence supplémentaire relative au contrôle des biens relevant d'une réglementation portant sur le contrôle des exportations et importations de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (règlement (UE) 2019/125 dénommé « règlement anti-torture »), compétence antérieurement octroyée aux douanes. Comme pour les biens à double usage, le contrôle de l'exportation de ces biens implique le SBDU et la Commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), dans un format légèrement adapté. Il génère le traitement de dix à vingt dossiers chaque année, impliquant exclusivement des problématiques liées aux droits de l'homme.

Enfin, toujours dans l'esprit du bon emploi des compétences de l'État, après avoir été désigné au printemps 2020 dans le contexte pandémique, comme l'autorité de contrôle compétente pour contrôler les exportations d'équipements de protection individuelle (masques et gants), mis en place successivement par les règlements d'exécution (UE) 2020/402 et 2020/568, le SBDU a été désigné en 2021 autorité compétente pour les exportations de vaccins (COVID-19) et leurs principaux composants (règlements (UE) 2021/111, 2021/442, 2021/1071, 2021/1728), compétence qu'il a conservée tout au long de l'année 2021. 181 demandes d'autorisation vaccin ont été traitées et accordées, concernant plus de 900 000 doses, 100 exportateurs et 5 pays de destination.

2. La mise en œuvre du contrôle

2.1. Le processus de classement

Le règlement communautaire de contrôle des exportations des biens à double usage soumet à autorisation préalable l'exportation de ces biens. Le classement d'un bien (produit y compris logiciels et technologies) vis-à-vis du règlement a pour objectif de déterminer si le régime juridique des biens à double usage s'applique à ce bien. À ce titre, il constitue la première étape du processus de délivrance d'une autorisation. Ce classement est proposé par l'exportateur, qui peut voir sa proposition confirmée auprès de l'autorité de classement (SBDU) au moyen d'un avis de classement.

L'autorité de classement peut également, sur demande de l'exportateur, d'une administration ou de sa propre initiative, analyser l'opportunité de soumettre à autorisation préalable l'exportation d'un bien non listé, en mettant en œuvre la clause « attrape-tout ».

Les demandes de classement ou d'opportunité (mise en œuvre ou non de la clause « attrape-tout ») sont déposées auprès de l'autorité de classement (SBDU) au travers d'un dossier hors licence.

2.2. Les différents types d'autorisation

Les autorisations d'exportation prennent la forme de licences. Il existe trois types de licences :

- la licence individuelle, qui autorise l'exportation en une ou plusieurs fois de biens, à concurrence d'une certaine quantité, à un destinataire identifié ;
- la licence globale, qui autorise l'exportation de biens à un ou plusieurs destinataires identifiés, sans limite de quantité ni de montant ;
- la licence générale (de l'Union ou nationale), qui permet à tout exportateur ou fournisseur disposant du droit de l'utiliser d'effectuer des opérations d'exportation comprises dans son champ d'application, sans avoir à demander préalablement une licence individuelle pour chacune de ces opérations. La licence générale peut être une autorisation générale de l'Union, qui sont au nombre de huit dans le règlement (UE) 2021/821, ou une autorisation générale nationale.

Les licences générales et globales ont pour objectif de faciliter les exportations les moins sensibles, de par la nature du bien et leur destination, et permettent d'accroître la prévisibilité en termes de délai de décision sur ces exportations.

Le règlement européen (UE) 2021/821 a par ailleurs introduit la notion de licence « grand projet », pouvant prendre la forme d'une licence individuelle ou globale, permettant de couvrir un projet précis à grande échelle avec une durée de validité adaptée au projet.

Autorisations ou licences générales de l'Union

- **EU001 et EU002** : exportation de certains biens à double usage vers certaines destinations ;
- **EU003** : exportation après réparation/remplacement ;
- **EU004** : exportation temporaire pour exposition ou foire ;
- **EU005** : exportation de biens de télécommunications ;
- **EU006** : exportation de substances chimiques ;
- **EU007** : exportation intragroupe de logiciels et de technologies ;
- **EU008** : exportation de biens de cryptage.

2.3. L'examen des demandes d'autorisation d'exportation

L'examen des demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage comprend différentes phases :

- la phase de recevabilité par le SBDU ;
- la phase d'instruction ministérielle par les membres de la CIBDU ;
- la phase d'instruction interministérielle en CIBDU.

La phase de recevabilité par le SBDU comprend un volet administratif, qui permet de vérifier la complétude et la cohérence de la demande. Ce volet administratif est complété par le SBDU par un volet technique, préalable ou concomitant à la phase d'instruction ministérielle, permettant d'approfondir techniquement les éléments présentés par l'exportateur, leur complétude et leur cohérence par rapport à la connaissance des

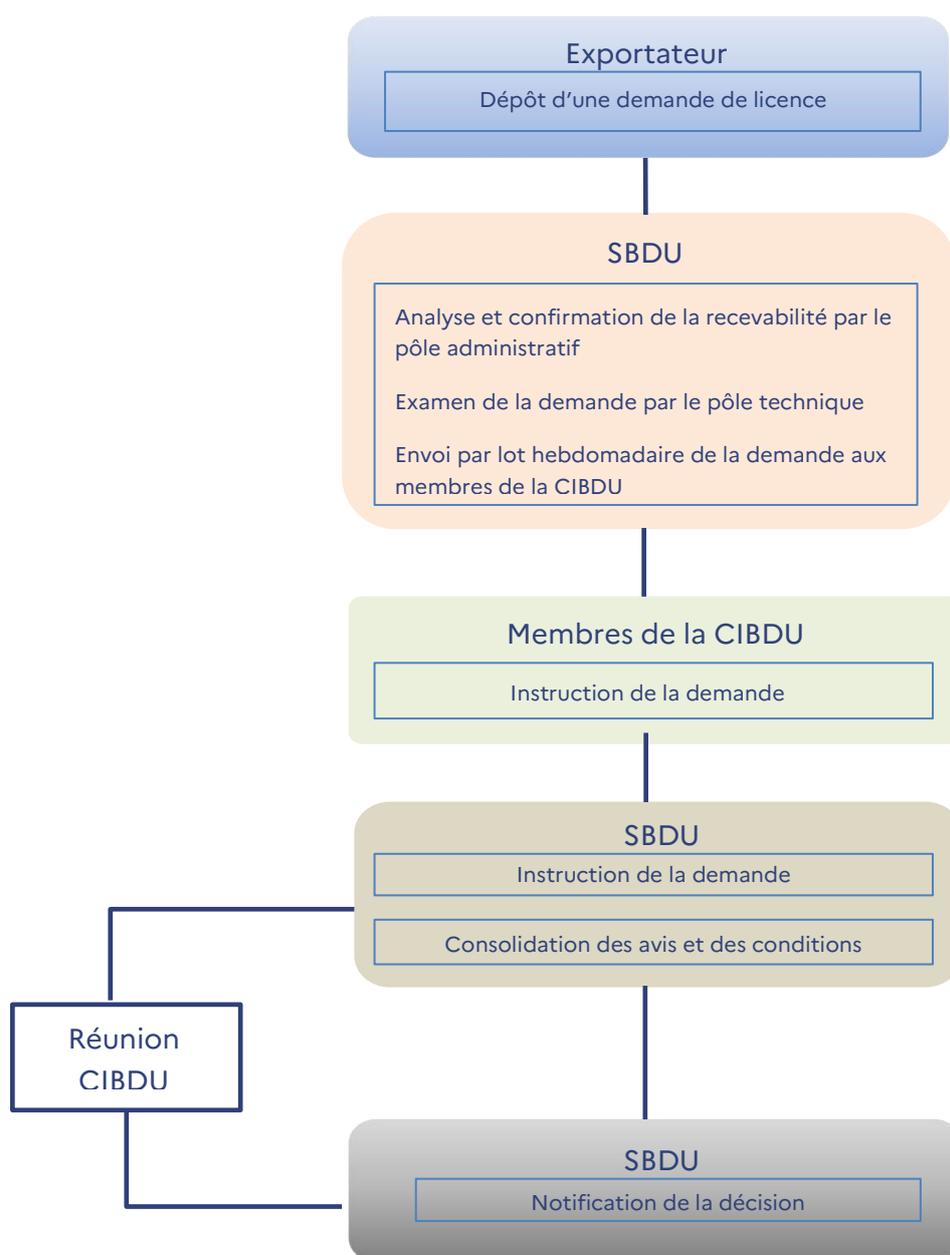
produits de l'exportateur, du projet d'exportation et des antécédents instruits par la CIBDU ou par d'autres États membres (le cas échéant).

La phase d'instruction ministérielle est réalisée par les membres de la CIBDU, qui instruisent les demandes en sollicitant l'expertise étatique autant que de besoin. Ils mènent leurs analyses au regard de la nature du bien, de son utilisation annoncée et de l'utilisateur final déclaré, en tenant compte des risques de détournement vers un usage contraire aux obligations et engagements internationaux de la France, y compris celles qui s'inscrivent dans le cadre de la position commune 2008/944/PESC du Conseil, comme les droits de l'homme, ainsi que la politique étrangère et de sécurité nationale de la France.

En fin d'instruction, chaque membre de la CIBDU émet un avis sur l'opportunité de procéder à une instruction complémentaire⁴ selon la sensibilité du projet d'exportation. L'absence de demande d'une instruction complémentaire correspond à un avis favorable et permet au SBDU de délivrer une autorisation d'exportation.

Le cas échéant, la phase d'instruction interministérielle complémentaire permet l'examen de la demande lors d'une réunion de la CIBDU, qui se réunit selon un rythme mensuel sur convocation de son président. La concertation de tous les membres, à l'aide d'éventuels compléments d'information mis à disposition, permet à chacun d'émettre un avis (ou à défaut de demander l'ajournement de la demande). Sur avis conforme de la CIBDU, l'autorité de délivrance des licences (SBDU) peut alors prendre la décision et notifier la décision à l'exportateur.

⁴ 20 à 25 % des dossiers font l'objet d'un examen complémentaire en réunion de la CIBDU.



Processus d'examen des demandes d'autorisation d'exportation (licences individuelles et globales)

Le processus d'examen des licences, de la réception de la demande jusqu'à la notification des décisions⁵, est réalisé par le SBDU de manière dématérialisée grâce au système d'information « EGIDE » (pour Enregistrement et Gestion

Interministériels des Dossiers à l'Export). Le SBDU et les membres de la CIBDU coopèrent activement depuis mi-2021 afin de permettre le raccordement au système EGIDE des membres de la CIBDU non encore connectés, afin d'optimiser le processus interministériel de traitement des demandes de licence et rénover à terme le système d'information.

⁵ Les licences devant être utilisées dans un autre pays de l'Union font quant à elles toujours l'objet d'une notification papier.

PARTIE 3

III. BILAN 2021, ENJEUX ET PERSPECTIVES25

1. Les autorisations d'exportation de biens à double usage en 202125

- 1.1. Décisions rendues en 2021..... 25
- 1.2. Nature des biens autorisés à l'exportation..... 26

2. Enjeux et perspectives28

- 2.1. Le système de contrôle européen et son environnement..... 28
- 2.2. La mise en œuvre du règlement (UE) 2021/821..... 28
- 2.3. La performance du contrôle : un enjeu sécuritaire et économique..... 29
- 2.4. Les restrictions d'exportation et l'agression armée de l'Ukraine par la Russie..... 29

III. BILAN 2021, ENJEUX ET PERSPECTIVES

1. Les autorisations d'exportation de biens à double usage en 2021

1.1. Décisions rendues en 2021

Nombre de décisions

En 2021, 4 080 autorisations d'exportation de biens à double usage ont été délivrées par le SBDU, dont 3 788 licences individuelles. Le nombre d'autorisations est en hausse par rapport à 2020 (+3,5 %), notamment les licences générales de l'Union, qui incluent désormais le Royaume-Uni comme pays tiers à l'Union européenne pouvant bénéficier de ces autorisations.

Dans le cadre de l'échange d'information prévu par le règlement européen, les refus émis par chaque Etat membre sont notifiés aux autres Etats membres et à la Commission européenne, dans un but d'efficacité du contrôle européen aux fins d'éviter le contournement du contrôle exercé par un Etat membre. La France a notifié 125 refus de licences pour 2021.

Au-delà des refus, d'autres décisions restrictives sont émises, en accordant partiellement une licence (limitation de la quantité de biens exportés par exemple), ou en imposant des conditions visant à réduire un risque de détournement d'usage vers un usage autre que celui déclaré.

Montant des décisions

La valeur cumulée des licences individuelles accordées en 2021 est de 9 milliards d'euros⁶.

Les autres types de licences (autorisations générales de l'Union, licences générales

nationales, licences globales) ne comportent pas de montant maximal, celles-ci étant destinées à couvrir des flux réguliers sur leur durée de validité. Les exportations objets de ces autorisations ne sont donc pas valorisées au stade de l'autorisation.

La valeur cumulée des licences individuelles accordées en 2021 est une valeur maximale d'exportations autorisées, qui se réalise ou non, la demande de licence étant de préférence déposée avant la conclusion d'un contrat (voire en phase de prospect) afin d'en sécuriser l'exécution. Les licences ayant une durée nominale de validité de deux ans, l'exportation peut également avoir lieu ultérieurement (en 2022 ou 2023 pour des licences accordées en 2021).

La valeur des licences peut également ne refléter que partiellement l'importance de l'exportation au regard d'un plus grand projet, comme le transfert de technologies ou le transfert de biens qui s'inscrivent dans un plus grand ensemble de biens exportés mais non nécessairement contrôlés au titre de la réglementation des biens à double usage, alors qu'ils peuvent en constituer une part essentielle.

Les exportations de biens à double usage contribuent au commerce extérieur français (500 milliards d'euros d'exportation de biens en 2021, dont 54 % en Union européenne). La valeur cumulée des licences individuelles autorisées en 2021 hors Union européenne est de 8,6 milliards

⁶ Dont 2,8 milliards d'euros vers le Royaume-Uni.

d'euros, soit 4 % des exportations hors Union européenne de la France en 2021.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, suite à une période de transition au cours de laquelle le droit de l'Union continuait de s'appliquer au Royaume-Uni, le Royaume-Uni⁷ est considéré comme un pays tiers à l'Union européenne et les exportations de biens à double usage nécessitent donc une autorisation préalable, augmentant significativement le montant des licences traitées. Si certaines exportations sont couvertes par autorisation générale de l'Union ou licence globale, des exportations ont été nouvellement traitées par licence individuelle en 2021, positionnant le Royaume-Uni parmi les principales destinations (en montant cumulé) des autorisations délivrées en 2021 (cf. annexe 4).

Exportateurs

Les demandes de licences correspondant aux décisions rendues en 2021 ont été déposées par un peu moins de 600 exportateurs⁸ dont environ 500 concernant une demande de licence individuelle. Les exportateurs sont des grands groupes comme des petites et moyennes entreprises ou entreprises de taille intermédiaire, ces dernières étant parfois très dépendantes à l'export, de manière conjoncturelle ou non. Le marché export représente pour certaines d'entre elles un enjeu économique majeur, dont parfois une contribution importante au développement de technologies, en complément du marché national ou européen et avec des taux de marge souvent supérieurs.

Les 15 premiers exportateurs (en montant) représentent 10 % du nombre de licences

individuelles délivrées et 90 % du montant total maximal des licences individuelles délivrées.

Délais de délivrance

Le délai moyen de délivrance des autorisations (licences individuelles) est de 29 jours.

1.2. Nature des biens autorisés à l'exportation

Les biens concernés par les décisions d'autorisation (sur des demandes de licence individuelle) en 2021 relèvent majoritairement :

- en nombre de décisions : des biens contrôlés au titre du régime de Wassenaar (60 %), suivies du Groupe Australie (21 %) puis du NSG (14 %) ;
- en montant : des biens contrôlés au titre du NSG (52 %), du régime de Wassenaar (27 %) et du contrôle national sur les hélicoptères (18 %).

On constate une part importante d'exportations dans le domaine du nucléaire, du fait du grand nombre de biens contrôlés et de l'ampleur des projets. Les exportations dans le domaine du nucléaire contribuent au développement des coopérations sur les usages pacifiques de l'énergie nucléaire, conformément aux engagements pris par les États parties du traité de non-prolifération des armes nucléaires, tout en permettant d'alimenter une filière d'excellence en termes de savoir-faire et de compétences.

Le contrôle national sur les hélicoptères constitue également une part importante des autorisations délivrées du fait de la valeur des biens initialement exportés, mais également de l'activité de maintenance qui s'ensuit. Parmi les exportations autorisées, certaines portent sur le

⁷ Le Royaume-Uni fait néanmoins partie des pays de destination qui bénéficient de l'autorisation générale de l'Union EU001.

⁸ La notion d'exportateur s'entend comme établissement doté d'un EORI ou SIRET. Une même entreprise peut donc être comptabilisée au travers de plusieurs établissements « exportateurs ».

maintien en condition opérationnelle des aéronefs en service en dehors de l'Union européenne (envoi d'équipements pour réparation par exemple), en prévision d'un éventuel besoin de maintenance dont la réactivité nécessite de disposer d'une autorisation en anticipation du besoin. Elles font *in fine* l'objet d'exportations à hauteur de l'activité de maintenance réellement nécessaire.

Les biens et technologies de cryptologie, qui relèvent de la partie 2 de la catégorie 5 (sécurité de l'information) de la liste des biens à double usage, c'est-à-dire les produits intégrant des moyens de cryptologie comme des pare-feu, routeurs, modems par exemple, représentent presque 90 % du montant des autorisations accordées en 2021 sur l'ensemble de la catégorie 5. Les biens et technologies de cybersurveillance, qui relèvent majoritairement de la partie 1 de la catégorie 5 (télécommunications) et, dans une moindre mesure de la catégorie 4 (calculateurs), représentent quant à eux moins de 10 % du montant des autorisations accordées en 2021 sur l'ensemble des catégories 4 et 5. Si les biens de cybersurveillance font l'objet d'un contrôle

strict, notamment pour tenir compte du risque de détournement pour un usage de répression interne ou de commission de violations graves et systématiques des droits de l'homme et du droit humanitaire international, il convient de rappeler que leur utilisation peut aussi être légitime dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme en particulier. La sensibilité d'utilisation de ces biens conduit les exportateurs à une vigilance particulière, qui est complétée par un contrôle interministériel rigoureux. Comme toute demande d'exportation de bien soumis à contrôle, la France réalise une évaluation approfondie pour chaque demande soumise. Au regard des particularités de ces biens, une attention particulière est portée notamment aux risques de violation des droits de l'homme et d'atteinte à la vie privée. Les exportations qui entrent dans le cadre d'une utilisation légitime, contribuent au développement et au maintien d'un savoir-faire de l'industrie française dans le domaine de ces technologies de souveraineté, et peuvent s'inscrire dans le cadre de la coopération et des partenariats stratégiques que la France entretient avec certains pays.

2. Enjeux et perspectives

2.1. Le système de contrôle européen et son environnement

Le système de contrôle européen établi par le règlement (UE) 2021/821 repose sur les régimes de contrôle internationaux qui, par leur portée multilatérale, sont garants d'une coordination pour la lutte contre la prolifération et du maintien d'une concurrence équitable entre les opérateurs économiques. Or, les régimes de contrôle ont vu depuis 2020 leur fonctionnement perturbé par la crise sanitaire, ne permettant pas de tenir l'ensemble des échanges internationaux nécessaires.

La montée des tensions géopolitiques et plus récemment, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, pourraient de nouveau avoir un impact négatif sur les régimes de contrôle multilatéraux, dans un contexte plus global de remise en cause et de fragilisation de leurs fondements.

Une évolution est par ailleurs constatée depuis quelques années, notamment aux États-Unis et en Chine, dans l'utilisation de l'outil du contrôle à l'exportation qui s'éloigne des seuls objectifs de lutte contre la prolifération avec l'intégration d'objectifs de protection des intérêts économiques stratégiques.

2.2. La mise en œuvre du règlement (UE) 2021/821

Le contrôle des exportations de biens à double usage s'appuie sur une réglementation européenne commune à l'ensemble des 27 pays de l'Union européenne et dont la mise en œuvre doit être assurée par chaque Etat de manière cohérente et harmonisée, dans un contexte où les niveaux d'exportation et les enjeux nationaux diffèrent entre États membres, tout en ayant des objectifs communs de ce contrôle en matière de

sécurité internationale et de préservation des droits de l'homme. Pour cela, des échanges ont lieu au sein du groupe du Conseil de l'Union européenne sur les biens à double usage et de différents groupes techniques de la Commission européenne, pilotés par le groupe technique de coordination.

Un mécanisme d'échange d'information est déjà mis en place au sein de l'Union européenne, par un système de notification des refus et de consultation, permettant de partager l'évaluation de la sensibilité de projets d'exportation. Cet échange d'information et l'effort de transparence sont étendus par le nouveau règlement européen qui prévoit la présentation au Parlement européen et au Conseil d'un rapport annuel sur l'application du règlement, destiné à être publié. Cette plus grande transparence en matière de contrôle des exportations doit être développée dans la limite de la protection des informations à caractère personnel, des informations commercialement sensibles ou des informations protégées en matière de défense, de politique étrangère et de sécurité nationale, dont la confidentialité nécessaire aux relations entre la France et les pays partenaires stratégiques. Les travaux européens permettant de préparer un premier rapport de mise en œuvre au Parlement européen ont débuté et doivent se poursuivre en concertation entre l'ensemble des États membres et la Commission.

La sensibilisation des entreprises, y compris en matière de droits de l'homme, est un élément essentiel au bon fonctionnement du régime de contrôle des exportations, car ce sont elles qui sont à l'origine des flux d'exportation de biens à double usage et qui peuvent d'abord identifier un risque en lien avec son contexte. L'accompagnement des entreprises, particulièrement les PME et TPE, dans la

conformité à la réglementation du contrôle export est un facteur important d'efficacité et est réalisé au travers d'actions d'information, de formation et de sensibilisation par les experts français et européens chargés du contrôle.

2.3. La performance du contrôle : un enjeu sécuritaire et économique

Le contrôle des exportations des biens à double usage concourt à la préservation de la sécurité internationale mais aussi à un commerce indispensable pour les applications totalement légitimes. Ce contrôle doit donc s'appuyer sur une évaluation équilibrée d'enjeux multiples.

La performance du contrôle des exportations des biens à double usage représente un enjeu économique majeur pour les entreprises exportatrices. Un long délai d'instruction, voire un refus, d'une demande d'autorisation d'exportation peut avoir une grande portée, en affectant la relation commerciale d'un exportateur, parfois établie de long terme ou au contraire fragile du fait d'une forte concurrence, soumise ou non aux mêmes contraintes de contrôle. Elle peut avoir un impact direct sur la viabilité économique d'un exportateur, en particulier les plus exposés comme les petites entreprises, *startups*, laboratoires, établissement de recherche, dont l'activité voire la pérennité dépend de la performance du traitement de leur demande d'exportation.

Les licences de type globales ou générales, lorsque cela est possible, sont des outils

facilitateurs qui, tout en permettant une activité de contrôle, fournissent une flexibilité et prévisibilité précieuses pour les entreprises évoluant dans un contexte fortement concurrentiel.

2.4. Les restrictions d'exportation et l'agression armée de l'Ukraine par la Russie

À la suite de l'agression armée de l'Ukraine par la Russie à partir du 24 février 2022, l'Union européenne et ses États membres ont imposé des mesures de sanctions financières, économiques et commerciales. Dans le domaine des exportations, celles-ci instaurent un régime d'interdiction d'exportation des biens à double usage vers la Russie et la Biélorussie assorti de quelques exceptions très limitées. Elles élargissent par ailleurs le champ du contrôle et du régime d'interdiction à d'autres biens, en particulier les biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement militaire et technologique de la Russie et de la Biélorussie ou au développement du secteur de la défense et de la sécurité de ces pays. L'efficacité de ces mesures, prises en coordination avec des partenaires internationaux comme les États-Unis, sera notamment renforcée par la dépendance de l'économie russe aux exportations de ces partenaires et par l'absence de contournement possible de ces mesures par d'autres voies d'approvisionnement. La coopération et la coordination internationales sont donc des facteurs clés de l'effet de ces mesures.

ANNEXES

ANNEXE 1	31
Catégories de biens à double usage listés en annexe du règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 2021	31
ANNEXE 2	32
Textes législatifs et réglementaires relatifs aux biens à double usage	32
ANNEXE 3	34
Pays bénéficiant des autorisations générales de l'Union	34
ANNEXE 4	35
Nombre et montant des licences délivrées en 2021 par pays.....	35
ANNEXE 5	39
Nombre et montant des licences délivrées en 2021 par catégorie	39

ANNEXE 1

CATÉGORIES DE BIENS À DOUBLE USAGE LISTÉS EN ANNEXE DU RÈGLEMENT (UE) 2021/821 du 20 mai 2021

10 catégories	
Catégorie 0	Matières, installations et équipements nucléaires
Catégorie 1	Matières spéciales et équipements apparentés
Catégorie 2	Traitement des matériaux
Catégorie 3	Électronique
Catégorie 4	Calculateurs
Catégorie 5	Télécommunications et «sécurité de l'information»
Catégorie 6	Capteurs et lasers
Catégorie 7	Navigation et aéro-électronique
Catégorie 8	Marine
Catégorie 9	Aérospatiale et propulsion

ANNEXE 2

TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES RELATIFS AUX BIENS À DOUBLE USAGE

Le règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage.

Les règlements sanctions

- Iran : règlement (UE) n° 267/2012 modifié
- Syrie : règlement (UE) n° 36/2012 du 18 janvier 2012 modifié
- Russie : règlement (UE) n° 833/2014 modifié
- Biélorussie : règlement (UE) n° 765/2006 modifié
- Corée du Nord : règlement (UE) n° 1509/2017 modifié
- Libye : règlement (UE) n° 44/2016 modifié
- Myanmar / Birmanie : règlement (UE) n° 401/2013 modifié
- Venezuela : règlement (UE) n° 2063/2017 modifié
- Zimbabwe : règlement (UE) n° 314/2004 modifié

Les contrôles d'initiative nationale

- Arrêté du 31 juillet 2014 relatif aux exportations d'hélicoptères et de leurs pièces détachées vers les pays tiers. Liste des pays concernés : décision du 12 septembre 2019 – JORF n° 0221 du 22 septembre 2019.
- Arrêté du 31 juillet 2014 relatif aux exportations de gaz lacrymogènes et agents antiémeute vers les pays tiers.

- Décret n° 2020-1481 du 30 novembre 2020 portant mesure nationale autorisée par le paragraphe 3 de l'article 6 du 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.

Les textes régissant l'application du contrôle en France

- Décret n° 2001-1192 du 13 décembre 2001 modifié relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens et technologies à double usage.
- Décret n° 2020-74 du 31 janvier 2020 relatif au service à compétence nationale dénommé « service des biens à double usage ».
- Décret n° 2010-294 du 18 mars 2010 portant création d'une commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU).
- Décret n° 2017-860 du 9 mai 2017 relatif au contrôle à l'exportation, à l'importation et au transfert de biens à double usage et aux mesures restrictives prises à l'encontre de la Syrie, de l'Iran et de la Russie.
- Arrêté du 13 décembre 2001 modifié relatif au contrôle à l'exportation vers les pays tiers et au transfert vers les États

membres de la Communauté européenne de bien et technologies à double usage.

- Arrêté du 13 décembre 2001 relatif à la délivrance d'un certificat international d'importation et d'un certificat de vérification de livraison pour l'importation de biens et technologies à double usage.
- Arrêté du 24 avril 2002 relatif à l'importation et à l'exportation de produits du tableau 1 et à l'exportation de produits au tableau 3 de la convention du 13 janvier 2003 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

Les licences générales nationales

- Arrêté du 25 juin 2021 relatif à la licence générale « faible valeur » ;
- Arrêté du 14 janvier 2019 relatif à la licence générale « matériels aéronautiques », « Exportations de biens à double usage pour la réparation d'aéronefs civils » ;
- Arrêté du 31 juillet 2014 relatif à la licence générale « biens à double usage pour forces armées françaises » ;
- Arrêté du 31 juillet 2014 relatif à la licence générale « Salons et Expositions » « Exportations et transferts au sein de l'Union européenne de biens à double usage importés pour la tenue de salons et d'expositions sous le régime douanier de l'admission temporaire » ;
- Arrêté du 18 juillet 2002 modifié relatif à la licence générale « biens industriels » pour l'exportation des biens industriels relevant du contrôle stratégique communautaire ;
- Arrêté du 18 juillet 2002 modifié relatif à l'exportation des biens à double usage chimiques et à la licence générale « produits chimiques » ;
- Arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la licence générale « produits biologiques » pour l'exportation de certains éléments génétiques et organismes génétiquement modifiés ;
- Arrêté du 18 juillet 2002 modifié relatif à la licence générale « graphite » pour l'exportation de graphite de qualité nucléaire.

ANNEXE 3

PAYS BÉNÉFICIAIRE DES AUTORISATIONS GÉNÉRALES DE L'UNION

- EU001 : Australie, Canada, États-Unis, Islande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suisse (y compris le Liechtenstein).
- EU002 : Afrique du Sud, Argentine, Corée du Sud, Turquie. EU003⁹ : Albanie, Afrique du Sud, Argentine, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Chili, Corée du Sud, Chine (y compris Hong Kong et Macao), Émirats arabes unis, Mexique, Inde, Kazakhstan, Territoires français d'outre-mer, Macédoine du Nord, Maroc, Monténégro, Serbie, Singapour, Tunisie, Turquie, Ukraine.
- EU004⁹ : Afrique du Sud, Albanie, Argentine, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Chili, Chine (y compris Hong Kong et Macao), Corée du Sud, Émirats arabes unis, Mexique, Inde, Kazakhstan, Territoires français d'outre-mer, Macédoine du Nord, Maroc, Monténégro, Serbie, Singapour, Tunisie, Turquie, Ukraine.
- EU005⁹ : Afrique du Sud, Argentine, Chine (y compris Hong Kong et Macao), Corée du Sud, Inde, Turquie, Ukraine.
- EU006 : Argentine, Corée du Sud, Turquie, Ukraine.
- EU007 : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Israël, Jordanie, Malaisie, Maroc, Mexique, Philippines, Singapour, Thaïlande, Tunisie.
- EU008 : Toute destination à l'exception des destinations suivantes :
 - destinations admissibles à l'exportation au titre de l'autorisation générale d'exportation de l'Union n° EU001 ;
 - Afghanistan, Arabie saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Cambodge, République centrafricaine, Chine (y compris Hong Kong et Macao), République démocratique du Congo, Congo, Corée du Nord, Égypte, Émirats arabes unis, Érythrée, Géorgie, Iran, Iraq, Israël, Kazakhstan, Kirghizstan, Liban, Libye, Malaisie, Mali, Maurice, Mongolie, Myanmar/Birmanie, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Qatar, Russie, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Syrie, Tadjikistan, Turkménistan, Venezuela, Yémen, Zimbabwe,
 - toute destination, autre que celles énumérées au point précédent, soumise à un embargo sur les armes ou faisant l'objet de mesures restrictives de l'Union applicables aux biens à double usage.

⁹ La destination « Russie » a été retirée du champ d'application des autorisations générales d'exportation de l'Union par le règlement délégué (UE) 2022/699 de la Commission du 3 mai 2022 modifiant règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil.

ANNEXE 4

NOMBRE ET MONTANT DES LICENCES DÉLIVRÉES EN 2021 PAR PAYS

Les données¹⁰ présentées concernent les exportations ayant fait l'objet d'une licence individuelle. Les 25 premières destinations en montant cumulatif sur 2021 sont indiquées ci-dessous.

Pays	Catégorie	Montant des licences (€)	Nombre de licences
ALLEMAGNE	0	41 153 870	11
	3	922 268	< 10
	5	771 541	< 10
ARABIE SAOUDITE	0	2 812	< 10
	1	11 796	< 10
	2	7 491 104	12
	3	76 000	< 10
	5	2 484 291	12
	6	1 423 723	< 10
	7	29 800	< 10
	9	113 151 000	< 10
ARGENTINE	1	1 438 833	< 10
	2	39 369	< 10
	3	7 121	< 10
	5	38 445 732	< 10
	6	240 000	< 10
	7	51 000	< 10
BELGIQUE	0	52 608 667	10
BRÉSIL	0	80 000 000	< 10
	1	5 037 161	< 10
	2	670 369	23
	3	22 472	< 10
	5	39 218 853	13
	6	400 971	< 10
	7	1 107 389	< 10
	C	26 000 000	< 10
CHILI	1	90 902	< 10
	2	469 247	13
	3	150 000	< 10
	5	38 412 871	< 10
	7	144 700	< 10
CHINE	0	456 841 385	54
	1	147 060 223	98
	2	34 316 406	110
	3	41 434 635	160
	5	43 372 713	30
	6	78 134 994	178
	7	31 504 051	23
	9	1 035 000 164	29
	H	1 282 115 204	64

¹⁰ Le nombre de licences est donné sous la forme de fourchette « <10 » pour tenir compte des exigences juridiques relatives à la protection des informations à caractère personnel, des informations commercialement sensibles ou des informations protégées en matière de défense, de politique étrangère ou de sécurité nationale.

Pays	Catégorie	Montant des licences (€)	Nombre de licences
CORÉE, RÉPUBLIQUE DE	0	8 989 918	12
	1	2 805 181	14
	2	38 235 817	35
	3	3 424 003	48
	5	1 276 879	12
	6	1 920 861	41
	7	2 284 350	< 10
	8	2 929 602	< 10
	9	25 472 856	< 10
DOMINICAINE, RÉPUBLIQUE	5	38 561 899	< 10
ÉGYPTE	1	521 766	< 10
	2	424 682	12
	3	142 000	< 10
	5	25 959 957	19
	6	508 000	< 10
	7	52 000	< 10
	9	2 085 000	< 10
	ÉMIRATS ARABES UNIS	0	45 626 769
1		11 538	< 10
2		2 602 531	18
3		47 042	< 10
5		5 646 445	18
6		4 283 889	< 10
7		3 874 215	10
9		13 820 086	< 10
ÉTATS-UNIS	0	52 096 862	20
	1	101 866	10
	2	14 699	< 10
	3	970 000	< 10
	5	1 282 671	< 10
	6	242 576	< 10
	7	4 094 521	< 10
	9	20 096 973	< 10
FINLANDE	0	196 678 570	< 10
INDE	1	8 838 964	41
	2	16 586 145	45
	3	1 323 144	36
	5	3 491 827	40
	6	71 743 655	27
	7	261 021	< 10
	9	310 002	< 10
	C	819 576	< 10
ISRAËL	0	3 432	< 10
	1	3 691 689	14
	2	989 901	14
	3	137 926 854	18
	4	1 350	< 10
	5	240 010	< 10
	6	12 676 930	43
	7	3 121 737	< 10
	9	681 441	< 10

Pays	Catégorie	Montant des licences (€)	Nombre de licences
JAPON	0	405 895 848	< 10
	1	25 367	< 10
	3	168 000	< 10
	6	12 370	< 10
	7	55 500	< 10
KAZAKHSTAN	0	42 339 425	< 10
	2	100 829	< 10
	5	3 852	< 10
	9	28 500 000	< 10
MALAISIE	2	486 460	15
	3	18 960 913	14
	5	1 520 509	10
	6	5 570 839	< 10
	7	361 000	< 10
	9	121 296	< 10
MAROC	0	20 115	14
	1	290 669	45
	2	11 505 166	50
	3	89 560	< 10
	5	14 165 690	46
	6	72 430	< 10
	9	139 586 518	13
	PAKISTAN	1	1 975
2		218 453	< 10
3		10 269 000	< 10
6		3 080	< 10
9		120 001 000	< 10
PÉROU	2	37 637	< 10
	5	38 468 801	< 10
	6	428 074	< 10
	7	398 000	< 10
ROYAUME-UNI	0	2 752 339 935	46
	1	8 079 779	< 10
	3	336 848	< 10
	5	107 653	< 10
	6	4 500	< 10
	7	63 900	< 10
	RUSSIE, FÉDÉRATION DE	0	206 121 115
1		12 868 055	20
2		7 910 463	24
3		1 470 339	12
5		1 212 618	31
6		14 918 526	17
7		10 044 000	12
8		200 000	< 10
9		59 352 790	12
C		740 400	< 10
H		313 578 598	19
I		14 500 000	< 10
TCHÈQUE, RÉPUBLIQUE	0	84 521 881	< 10
TURQUIE	1	27 558 250	18
	2	4 797 960	24
	3	4 079 469	11
	5	267 776	11
	6	1 807 511	14
	9	20 235 000	< 10

Avec :

- C : clause « attrape-tout »
- H : contrôle national sur les hélicoptères
- S : régime spécifique de sanctions

ANNEXE 5

NOMBRE ET MONTANT DES LICENCES DÉLIVRÉES EN 2021 PAR CATÉGORIE

Les données présentées concernent les exportations ayant fait l'objet d'une licence individuelle.

Catégorie	Montant des licences (€)	Nombre de licences
0	4 455 624 405	272
1	236 344 491	564
2	164 478 357	672
3	239 017 337	390
4	989 196	3
5	380 949 772	1048
6	245 252 473	478
7	71 686 581	128
8	3 997 506	3
9	1 585 758 596	128
Clause "attrape-tout"	27 559 976	6
Contrôle national hélicoptères	1 596 101 452	84
Régime spécifique sanctions ¹¹	14 643 901	12

¹¹ Autorisation préalable délivrée conformément au règlement sanctions applicable