



PAR OLIVIER-PIERRE JACQUOTTE (77)

président de Global Reach

# Qu'attendre de la réforme du contrôle des exportations américaines ?

En lançant une ambitieuse réforme de leur système de contrôle des exportations, les États-Unis n'entendent pas seulement éliminer les défauts d'un outil vieillissant. Ils veulent en faire un outil de sécurité adapté aux défis actuels et aussi un atout de la guerre économique. Mais le chemin vers un système répondant à ces ambitions est encore long.

Conduite par la Maison-Blanche, soutenue par de nombreuses branches du gouvernement, la réforme du contrôle des exportations est depuis plus de vingt ans la tentative la plus approfondie de rénovation d'un système modifié à la marge depuis des années : elle pourrait donc conduire aux changements les plus profonds. Un peu plus de deux ans après ces annonces, de nombreuses actions sont entreprises par le gouvernement américain et il est donc intéressant de se demander où en est la réforme, et ce que nous, acteurs étatiques ou industriels, pouvons en attendre.

## Unifier un système bicéphale

Le système américain de contrôle distingue les articles, technologies, logiciels, données techniques, services, formations, etc.) « commerciaux » et « militaires », les lois, règlements, classifications et régulateurs étant différents pour chacune des deux classes.

La réforme entend résoudre les défauts du système en s'attaquant à sa bicéphalie, et en premier lieu à son

point d'entrée, les listes commerciale (CCL) et militaire (USML), qui déterminent la nature des articles à exporter et le régime qui en réglera les transferts. La détermination de la liste à considérer peut être difficile et source de doute.

**Se concentrer sur les 5% difficiles représentant les cas sensibles**

Ces listes sont par ailleurs accompagnées de nombreux niveaux de contrôle liés aux pays destinataires des articles.

Globalement, le système est surchargé par ces deux listes exhaustives d'articles à contrôler : 95% des demandes de licences sont des cas faciles à traiter ou accordées car issues de pays européens ou de l'OTAN. La réforme se propose donc de se concentrer sur les 5% difficiles représentant les cas – articles ou destinations – sensibles afin d'éviter un gaspillage important en ressources et de pouvoir travailler en priorité sur les transferts de technologie ayant un réel impact pour la sécurité nationale. Pour cela, il est envisagé d'identifier une *liste unique* hiérarchisée (*tiered*) en fonction de la sensibilité des articles qui permettrait de protéger les « joyaux de la couronne » et sur laquelle s'appuiera le système de contrôle.

Autres objectifs de la réforme : la mise en place d'une *entité de licence unique* en charge de la juridiction des biens tout autant militaires que civilo-militaires, ainsi que celle d'une *entité de contrôle unique*.

## Une pomme de discorde

Depuis sa mise en place dans les années 1970 dans un contexte de guerre froide, le contrôle exercé par le gouvernement<sup>1</sup> américain sur les exportations, de matériels de défense en particulier, a toujours été une pomme de discorde dans la relation transatlantique. Annoncée par le président Obama en janvier 2010 dans le cadre de la *National Export Initiative*, reprise par le secrétaire à la Défense, R. Gates, trois mois plus tard, la réforme du système de contrôle a été lancée avec pour double objectif d'améliorer la compétitivité et de renforcer la sécurité des États-Unis, et ainsi de pallier les défauts d'un système jugé peu efficace et redondant.

## Administration byzantine

Robert Gates, dans un rapport d'avril 2010, déplorait « l'amalgame byzantin d'autorités, de rôles et de missions éparpillés au sein du gouvernement, appareil bureaucratique qui a poussé sur le dos du contrôle des exportations, diffus et confus, induisant erreurs et conflits internes et qui favorise les lacunes dans le dispositif dont profitent certains intérêts contraires à la sécurité du pays. »

Enfin, DoC et DoS disposent de bases de données différentes, de systèmes propres d'information et de traitement des demandes de licences, également tout autant incompatibles et peu interopérables avec le système utilisé par les douanes : il est proposé de mettre en place un système d'information unique permettant de consolider les informations, en particulier eu égard aux utilisateurs impliqués dans les activités contraires à la sécurité du pays.

### La difficile fusion des listes

Les objectifs envisagés sont extrêmement ambitieux, celui relatif à la liste unique principalement. Les listes ont des structures totalement différentes, la liste commerciale étant classée suivant les technologies, et la liste militaire selon les applications pour l'USML. D'où un travail d'alignement complet avant toute fusion éventuelle.

L'objectif de liste unique hiérarchisée a été provisoirement abandonné et il a été décidé fin 2011 de procéder à une étape intermédiaire où les listes seraient amendées selon les deux principes suivants afin de préparer une fusion ultérieure des listes, aujourd'hui qualifiée d'éventuelle : clarification des frontières entre listes pour réduire les incertitudes tant du côté de l'industrie que du gouvernement et faciliter l'accord des licences, liste militaire qualifiée de *more positive* où les articles inclus sont précisément décrits en lieu et place des descriptions génériques actuelles, incluant automatiquement tous les sous-systèmes, composants et accessoires.

Dans cet esprit, le gouvernement américain travaille sur une simplification de l'USML. Il met en œuvre une méthode originale de concertation avec l'industrie, par publication des propositions de modifications et appel à commentaires. Le travail effectué devrait conduire, à terme, à une réelle simplification de l'USML, mais laissera les listes dans leur structure initiale. Un travail complémentaire d'harmonisation sera encore nécessaire pour pouvoir fusionner les listes en cette liste unique souhaitée.

**Redynamiser l'économie américaine et lui permettre d'exporter plus largement**

### Règles, pratiques et gouvernance

Afin de progresser vers la convergence des entités de licence, le gouvernement s'est attaché à une homogénéisation et une simplification des pratiques et des règles d'accord de ces licences de manière à rationaliser et fluidifier le processus. DoC et DoS disposent chacun d'entités en charge du suivi de conformité. En revanche, le contrôle et le relevé d'infractions sont aujourd'hui du ressort d'une multitude d'agences. Créé en novembre 2010, mis en place en mars 2012, l'*Export Enforcement Coordination Center* est sous tutelle du DHS, le précurseur de l'entité de contrôle unique envisagée ; il coordonne l'action des différentes agences dans leurs domai-

### Extraterritorialité

Un des travers du système de contrôle américain, bien connu et subi à l'étranger, est le caractère extraterritorial voulu par ces lois ; cela concerne les transferts internes au sein d'un pays tiers, la réexportation, les produits manufacturés à l'étranger avec contenu américain, les activités de courtage. Même si cette extraterritorialité ne s'applique pas, le pouvoir de rétorsion du gouvernement américain reste suffisamment dissuasif pour chercher à rester en accord. La réforme n'y changera vraisemblablement rien.

nes et résout les conflits éventuels dans leurs enquêtes.

### Sécurité et avantages économiques

Beaucoup a été accompli depuis dix-huit mois, sûrement plus qu'en trente ans d'existence de ces lois. Un effort de transparence et un souci de l'utilisateur industriel de ces lois doivent être mis au crédit de l'administration et du gouvernement. Cependant, la finalisation de cette réforme sera longue et difficile. La contrainte sur la sécurité nationale est forte et le gouvernement devra bien veiller à répondre à ce que l'objectif de simplification fixé lors du lancement de la démarche soit respecté dans ce contexte contraint. Il ne faut pas s'y tromper, la réforme est un outil de sécurité nationale, mais aussi de guerre économique : en remontant les murs autour des technologies sensibles, il protège les États-Unis de leur prolifération et contribue à éviter de les retrouver un jour contre eux sur un théâtre d'opérations. En abaissant ces mêmes murs autour de technologies commerciales, il permet de redynamiser l'économie américaine et lui permet d'exporter plus largement ces technologies : la libéralisation de l'exportation des satellites votée par le Congrès en 2012 en est l'exemple le plus flagrant. La réforme simplifiera et facilitera indéniablement le transfert de technologie. Cependant, malgré les clarifications engagées, un certain flou et une dose d'arbitraire seront toujours entretenus afin de mieux contrôler les technologies les plus sensibles au gré des intérêts économiques ou politico-diplomatiques des États-Unis. La route vers le système plus agile, transparent, prédictible et efficace voulu par Robert Gates est encore longue. À terme, la réforme sera source de menaces et d'opportunités : il est donc important de rester attentif et vigilant et de suivre son avancement afin de contrer les premières et de profiter des secondes, et actif en suivant les évolutions, voire en participant par des contributions aux propositions de modifications. ■

1. On utilisera ici pour « administration » et « gouvernement » les significations américaines, inverses par rapport aux françaises.