

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit des contrôles sur les biens à double usage

Secrétariat d'Etat à l'économie

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	704.22416
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter : @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Le dispositif de contrôles est adapté aux exigences légales.....	17
3 La collaboration entre les offices est bonne, mais l'échange sur la gestion des risques devrait être mieux exploité	23
4 Marge de manœuvre de la Suisse réduite dans le processus d'actualisation des annexes de l'Ordonnance sur le contrôle des biens.....	27
Annexe 1 : Bases légales	29
Annexe 2 : Abréviations	31
Annexe 3 : Glossaire	33

Audit des contrôles sur les biens à double usage

Secrétariat d'Etat à l'économie

L'essentiel en bref

L'environnement de contrôle est complexe et international. La Suisse est membre des quatre régimes internationaux de contrôle à l'exportation. Ces régimes définissent d'un commun accord les catégories et biens à considérer comme « double usage » (*dual use*). Cette expression signifie que les biens visés peuvent être utilisés à des fins tant civiles que militaires. Pour pouvoir les exporter, une autorisation du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est nécessaire. En moyenne sur les cinq dernières années, le SECO a délivré 1744 autorisations pour un volume financier d'un peu moins de 3 milliards de francs.

Le dispositif de contrôle permet de se prémunir du risque d'utiliser à des fins illicites et à l'étranger, un bien à double usage exporté et produit en Suisse. Ce risque ne peut cependant être exclu. Le processus d'actualisation de la liste des biens à double usage présente le risque d'être en décalage avec le développement rapide de nouvelles technologies.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le dispositif de contrôle des biens à double usage. Le résultat de l'audit est positif. Les exigences légales sont respectées. Selon les ressources allouées et la marge de manœuvre fixée dans la loi, les autorités de contrôle remplissent leurs tâches. La collaboration entre le SECO, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) – qui contrôle la marchandise lors des déclarations à l'exportation – et le Service de renseignement de la Confédération (SRC) – qui dirige le service d'information – ainsi qu'au sein du groupe interdépartemental d'experts du contrôle des demandes de permis à l'exportation est directe, non-bureaucratique et rapide.

Renforcer l'échange d'informations sur l'appréciation des risques et les activités de contrôles

Avec l'introduction du système électronique des demandes d'autorisation Elic, les autorités de contrôle et les autres acteurs impliqués ne se rencontrent plus physiquement. Dans le cadre de la convention de collaboration interdépartementale, le CDF recommande au SECO d'organiser des réunions afin de garantir un échange multilatéral sur les risques et les activités de contrôles.

Mieux utiliser le potentiel d'analyse de données douanières

En 2022, l'OFDF a bloqué moins de 3 % du total des déclarations en douane d'exportation pour procéder à des contrôles. Le SECO s'appuie sur le contrôle douanier pour réduire le risque que, d'une part, le bien exporté diffère de celui pour lequel l'autorisation a été demandée. Et d'autre part, qu'un bien à double usage soit exporté sans autorisation. L'OFDF ne peut pas contrôler toutes les marchandises. De plus, il a identifié des faiblesses dans son analyse de risques. Ces dernières ont été prises en considération lors de la conception du nouveau

système de gestion électronique du trafic des marchandises Passar 1.0 qui sera déployé à partir de juin 2023¹. Dès lors, le CDF salue cette mesure et n'a pas émis de recommandation.

Renforcer la vérification de la fiabilité des contrôles internes des entreprises

Le SECO effectue un contrôle formel de la documentation transmise lors des demandes de permis et de licences générales. Si des incohérences ou des signaux d'alertes sont identifiés, comme un risque accru d'utiliser de manière abusive un bien à double usage, le SECO devrait exiger d'autres documents de preuve pour juger de la fiabilité du contrôle interne, voire envisager une vérification auprès des entreprises.

¹ Le CDF a effectué un audit à ce sujet (« Projet clé TNI DaziT axé sur le système de gestion du trafic des marchandises « Passar », n° d'audit 22536), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

Prüfung der Kontrollen von Dual-Use-Gütern

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Das Kontrollumfeld ist komplex und international. Die Schweiz ist Mitglied von vier internationalen Exportkontrollregimen. Diese Regime legen einvernehmlich fest, welche Kategorien und Güter als «Dual Use» gelten. Der Begriff «Dual Use» bedeutet, dass die betreffenden Güter sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. Für den Export bedarf es einer Bewilligung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). In den vergangenen fünf Jahren hat das SECO im Durchschnitt 1744 Bewilligungen mit einem Finanzvolumen von knapp 3 Milliarden Franken erteilt.

Mit dem Kontrolldispositiv soll verhindert werden, dass ein in der Schweiz hergestelltes und ins Ausland exportiertes Dual-Use-Gut für illegale Zwecke verwendet wird. Ganz ausschliessen lässt sich dies jedoch nicht. Beim Aktualisierungsprozess der Liste der Dual-Use-Güter besteht das Risiko, mit der schnellen Entwicklung neuer Technologien nicht Schritt zu halten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Kontrolldispositiv für Dual-Use-Güter geprüft. Das Ergebnis der Prüfung fällt positiv aus. Die gesetzlichen Anforderungen werden eingehalten. Die Kontrollorgane erfüllen ihre Aufgaben entsprechend den zugewiesenen Ressourcen und des gesetzlich festgelegten Spielraums. Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO, dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), das Waren bei Ausfuhrmeldungen kontrolliert, und dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), der den Informationsdienst leitet, sowie innerhalb der interdepartementalen Expertengruppe für Exportkontrollen ist direkt, unbürokratisch und schnell.

Informationsaustausch über Risikobewertung und Kontrolltätigkeiten intensivieren

Mit der Einführung des elektronischen Bewilligungssystems Elic treffen sich die Kontrollorgane und die anderen beteiligten Akteure nicht mehr physisch. Im Rahmen der Vereinbarung über die interdepartementale Zusammenarbeit empfiehlt die EFK dem SECO, Treffen zu organisieren, um einen multilateralen Austausch über die Risiken und die Kontrolltätigkeiten sicherzustellen.

Analysepotenzial der Zolldaten besser ausschöpfen

2022 hat das BAZG weniger als 3 % aller Ausfuhrzollanmeldungen gesperrt, um Kontrollen durchzuführen. Das SECO stützt sich auf die Zollkontrollen, um das Risiko zu minimieren, dass einerseits ein ausgeführtes Gut nicht dasjenige ist, für das ein Bewilligungsgesuch gestellt wurde, und andererseits, dass ein Dual-Use-Gut ohne Bewilligung exportiert wird. Das BAZG kann nicht alle Waren kontrollieren. Zudem hat es Schwachstellen bei seiner Risikoanalyse festgestellt. Diese wurden bei der Gestaltung des neuen elektronischen Warenver-

kehrsystems Passar 1.0, das ab Juni 2023 eingeführt wird,¹ berücksichtigt. Die EFK begrüsst diese Massnahme und hat folglich keine Empfehlung ausgesprochen.

Zuverlässigkeit der unternehmensinternen Kontrollen stärker überprüfen

Bei Bewilligungs- und Generalausfuhrbewilligungsgesuchen führt das SECO eine formelle Überprüfung der übermittelten Unterlagen durch. Wenn Unstimmigkeiten oder Warnsignale festgestellt werden, etwa ein erhöhtes Risiko für die missbräuchliche Verwendung eines Dual-Use-Guts, sollte das SECO weitere Nachweise verlangen, um die Zuverlässigkeit der unternehmensinternen Kontrollen zu beurteilen, oder sogar eine Überprüfung bei den Unternehmen in Betracht ziehen.

Originaltext auf Französisch

¹ Die EFK hat diesbezüglich eine Prüfung durchgeführt («DTI-Schlüsselprojekt DaziT mit Schwerpunkt Warenverkehrssystem «Passar»», PA 22536), verfügbar auf ihrer Website (www.efk.admin.ch).

Verifica dei controlli sui beni a duplice impiego

Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

L'ambiente di controllo è complesso e internazionale. La Svizzera è membro di quattro regimi di controllo internazionali. Tali regimi definiscono, di comune accordo, quali categorie e beni sono da considerare «a duplice impiego» («dual use»). Si tratta di beni che possono essere impiegati a scopi sia civili che militari. Per esportarli occorre l'approvazione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Negli ultimi cinque anni quest'ultima ha rilasciato in media 1744 autorizzazioni per un volume finanziario di poco inferiore ai 3 miliardi di franchi.

Il dispositivo di controllo è inteso evitare che i beni a duplice impiego prodotti in Svizzera ed esportati all'estero vengano utilizzati per scopi illegali, sebbene non sia possibile escluderli del tutto. Il processo di aggiornamento dell'elenco dei beni a duplice impiego rischia di non stare al passo con il rapido sviluppo delle nuove tecnologie.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il dispositivo di controllo dei beni a duplice impiego. Il risultato della verifica è positivo. Le prescrizioni legali sono rispettate. Le autorità di controllo svolgono i loro compiti in base alle risorse disponibili e al margine di manovra legale. La collaborazione tra la SECO, l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), che controlla le merci negli annunci di esportazione, e il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), che gestisce il servizio d'informazione, come pure in seno al gruppo interdipartimentale di esperti di controllo delle esportazioni è diretta, snella e rapida.

Intensificare lo scambio di informazioni sulla valutazione dei rischi e sulle attività di controllo

Con l'introduzione del sistema di autorizzazioni elettronico Elic, le autorità di controllo e gli altri attori interessati non si incontrano più di persona. Il CDF raccomanda alla SECO, nel quadro dell'accordo di collaborazione interdipartimentale, di organizzare riunioni al fine di garantire uno scambio multilaterale sui rischi e sulle attività di controllo.

Sfruttare meglio il potenziale di analisi dei dati doganali

Nel 2022 l'UDSC ha bloccato meno del 3 per cento delle dichiarazioni doganali d'esportazione per effettuare controlli. La SECO conta sul controllo doganale per ridurre il rischio che il bene esportato sia diverso da quello per cui è stata richiesta l'autorizzazione e che un bene a duplice impiego venga esportato senza autorizzazione. L'UDSC non può controllare tutte le merci. Inoltre, nella sua analisi dei rischi ha identificato delle lacune, di cui si è tenuto conto nella realizzazione del nuovo sistema di gestione elettronico per il traffico delle merci Passar 1.0, che entrerà in esercizio nel mese di giugno del 2023¹. Il CDF approva la misura e non ha quindi formulato alcuna raccomandazione.

¹ Il CDF ha effettuato una verifica su questo tema («Progetto chiave TDT DaziT con particolare attenzione al nuovo sistema per il traffico delle merci "Passar"», n. della verifica 22536), disponibile sul suo sito Internet (www.cdf.admin.ch).

Rafforzare gli accertamenti sull'affidabilità dei controlli interni delle aziende

La SECO effettua un controllo formale della documentazione trasmessa con le domande di autorizzazioni e di autorizzazioni generali. Se vengono constatati incoerenze o segnali d'allarme come, ad esempio, un maggiore rischio dell'uso improprio di un bene a duplice impiego, la SECO dovrebbe chiedere elementi di prova supplementari per valutare l'affidabilità del controllo interno, o addirittura esaminare l'opportunità di effettuare una verifica presso le aziende.

Testo originale in francese

Audit of controls on dual-use goods

State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The control environment is complex and international. Switzerland is a member of four international export control regimes. These regimes define, by mutual agreement, the categories and goods to be considered as "dual use". This means that the goods in question may be used for both civilian and military purposes. To be able to export them, a licence is required from the State Secretariat for Economic Affairs (SECO). On average over the last five years, SECO has issued 1,744 licences for a financial volume of just under CHF 3 billion.

The control system protects against the risk of dual-use goods produced in Switzerland and exported abroad being used for illegal purposes. However, this risk cannot be ruled out. The process of updating the list of dual-use goods is at risk of being out of step with the rapid pace of new technological developments.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the control system for dual-use goods. The outcome of the audit was positive and the legal requirements are being met. The control authorities are fulfilling their duties in accordance with the resources allocated and the room for manoeuvre defined by law. Collaboration between SECO, the Federal Office for Customs and Border Security (FOCBS) – which checks goods when they are declared for export - and the Federal Intelligence Service (FIS) – which runs the information service – as well as within the interdepartmental group of experts on the control of export licence applications, is direct, unbureaucratic and fast.

Strengthening the exchange of information on risk assessment and control activities

With the introduction of the Elic electronic licence application system, the control authorities and the other parties involved no longer meet physically. As part of the interdepartmental cooperation agreement, the SFAO recommends that SECO organise meetings to ensure a multilateral exchange of information on risks and control activities.

Making better use of the potential for analysing customs data

In 2022, the FOCBS blocked less than 3% of all export customs declarations in order to carry out controls. SECO uses customs controls to reduce the risk that the goods exported are different from those for which a licence was requested or that a dual-use item is exported without a licence. The FOCBS cannot check all goods. In addition, it has identified weaknesses in its risk analysis.¹ These were taken into account when designing the new Passar 1.0 electronic goods traffic management system, which has been in operation since June 2023. The SFAO therefore welcomes this measure and has not issued any recommendations.

¹ The SFAO conducted an audit on this subject ("DTI key project DaziT with a focus on the "Passar" goods traffic system", audit mandate 22536), available on its website (www.sfao.admin.ch).

Strengthening checks on the reliability of companies' internal controls

SECO formally checks the documentation submitted with applications for permits and general licences. If inconsistencies or red flags are identified, such as an increased risk of dual-use goods being misused, SECO should require further documentary evidence to assess the reliability of internal controls, or even consider verifying them at the company level.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat d'État à l'économie

Das SECO bedankt sich bei der EFK für die konstruktive und transparente Prüfung und für die praktischen Hinweise im positiv ausgefallenen Prüfbericht zum Kontrolldispositiv für Dual-Use-Güter, die internationalen Exportkontrollmassnahmen unterstellt sind.

Die EFK stellt fest, dass die gesetzlichen Anforderungen der Güterkontrollgesetzgebung durch die für die Kontrolle von Dual-Use-Gütern zuständigen beiden Ressorts Exportkontrollen/Industrieprodukte (BWIP) und Exportkontrollpolitik Dual-Use (BWEPE) eingehalten werden und die durch den Gesetzgeber gestellten Aufgaben im Rahmen der vorhandenen Ressourcen und des gesetzlich festgelegten Spielraums umgesetzt werden.

Das SECO fühlt sich auch durch den Prüfbericht in seiner Zusammenarbeit mit den für die Umsetzung der Exportkontrolle für Dual-Use-Güter zuständigen Bundesstellen bestätigt.

Den Dual-Use-Gütern kommt eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Mit der Wirtschaftstätigkeit der Schweizer Rüstungs- und Dual-Use-Industrie sind gemäss einer kürzlich durch das SECO in Auftrag gegebenen Studie in der Schweiz insgesamt 35 Mia. CHF Wertschöpfung und 137 Tsd. Arbeitsplätze verbunden (die Studie von BAK Economics AG von März 2023 ist auf der Webseite des Ressorts BWIP aufgeschaltet). Eine effiziente Exportkontrolle ist im Interesse des Bundes und der Industrie.

Prise de position générale de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières

L'OFDF remercie le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour la réalisation constructive de l'audit. L'examen effectué par le CDF sur l'efficacité des contrôles à l'exportation reflète l'importance accordée au rôle central de vigile de l'OFDF. Les résultats du rapport d'audit correspondent sur de nombreux points aux conclusions que l'OFDF a tirées de sa propre évaluation. Comme l'OFDF partage l'avis que l'élaboration d'outils technologiques performants est une condition indispensable à l'amélioration continue de sa gestion des risques, il va poursuivre résolument les travaux en cours. De plus, il salue la recommandation du CDF qui, grâce au renforcement du flux des informations et de la communication entre les différents acteurs impliqués, contribuera à optimiser sa gestion des risques et par conséquent ses activités de contrôle dans le domaine des biens à double usage.

Prise de position générale du Département fédéral des affaires étrangères

Das Staatssekretariat EDA bedankt sich für die gute Zusammenarbeit während der Prüfung. Es nimmt die Ergebnisse des Berichts zur Kenntnis und begrüsst die Empfehlung der EFK.

Prise de position générale du Service de renseignement de la Confédération

Der NDB dankt der EFK für die konstruktive und transparente Zusammenarbeit. Der Ablauf der Kontrolle wurde detailliert im Voraus bekannt gegeben und ohne Abweichungen durchgeführt. Der NDB stimmt dem Vorschlag der EFK zu, die Teilnehmer der Sitzungen der EKG auszuweiten und 3-4-mal jährlich konsequent durchzuführen. Die Sitzung ist das ideale Gefäss, um sich, nebst den aktuellen Exportkontrollgeschäften auch in Bezug auf andere Themen auszutauschen. Speziell erwähnenswert sind hier der Umgang mit neuen Technologien sowie die aktuellen Herausforderungen der Exportkontrolle.

Für das Programm Prophylax, welches im NDB organisatorisch unabhängig von der EKG geführt wird, ist eine Weiterentwicklung in Planung, in welcher ein Evaluationssystem zur Wirksamkeit des Programmes vorgesehen ist.

Prise de position générale de l'Office fédéral de l'énergie

Das BFE dankt der EFK für die gründlich durchgeführte Prüfung und freut sich über die positive Bewertung sowohl der Umsetzung der Exportkontrolle als auch insbesondere der Arbeit der Exportkontrollgruppe des Bundes, in welcher das BFE zusammen mit dem BAKOM und dem BAZL das UVEK vertritt. Das BFE ist mit der Beurteilung und Empfehlung vollumfänglich einverstanden.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

L'expression « double usage » (*dual use*) signifie que les biens visés peuvent être utilisés à des fins tant civiles que militaires. Le terme « biens » recouvre les marchandises, les technologies matérielles et immatérielles, ainsi que les logiciels (voir glossaire à l'annexe 3). Cette catégorie de biens est très hétérogène. Elle est soumise à des développements technologiques rapides.

« Le contrôle des transferts de biens et de technologies est un moyen important d'empêcher la prolifération d'armes de destruction massive, le commerce incontrôlé d'armes conventionnelles et la diffusion non souhaitée de technologies ad hoc et de biens immatériels, tel que le savoir-faire. Les contrôles à l'exportation soutiennent la mise en œuvre des engagements découlant des traités multilatéraux sur le contrôle des armements, notamment le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), la Convention sur les armes chimiques (CAC), la Convention sur les armes biologiques (CAB) ainsi que la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Pour ses contrôles, la Suisse se fonde en outre sur les quatre régimes internationaux de contrôle des exportations non contraignants en droit international (Groupe de l'Australie, Groupe des fournisseurs nucléaires, Régime de contrôle de la technologie des missiles et Arrangement de Wassenaar²), auxquels elle est affiliée. Les États participants se mettent d'accord sur des listes détaillées de biens qui sont dès lors soumis à des contrôles nationaux »³.

Conformément au droit international, la Suisse est tenue d'effectuer des contrôles efficaces. Tous les États doivent s'abstenir d'apporter un appui à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes. Ils doivent aussi adopter et appliquer, conformément à leurs procédures nationales, des législations appropriées et efficaces à cette fin. Pour la Suisse, il s'agit de la Loi fédérale sur le contrôle des biens (LCB) et de son ordonnance (OCB).

Selon les statistiques du SECO, entre 2018 et 2022, 1744 permis individuels et licences générales d'exportation ont été attribués en moyenne par an. Le volume financier moyen annuel correspond à un peu moins de 3 milliards de francs. Seuls deux à trois permis ont été refusés en moyenne durant cette même période.

² Voir glossaire à l'annexe 3

³ Paragraphes repris du site du DFAE (Régime de contrôle des exportations et non-prolifération (admin.ch))

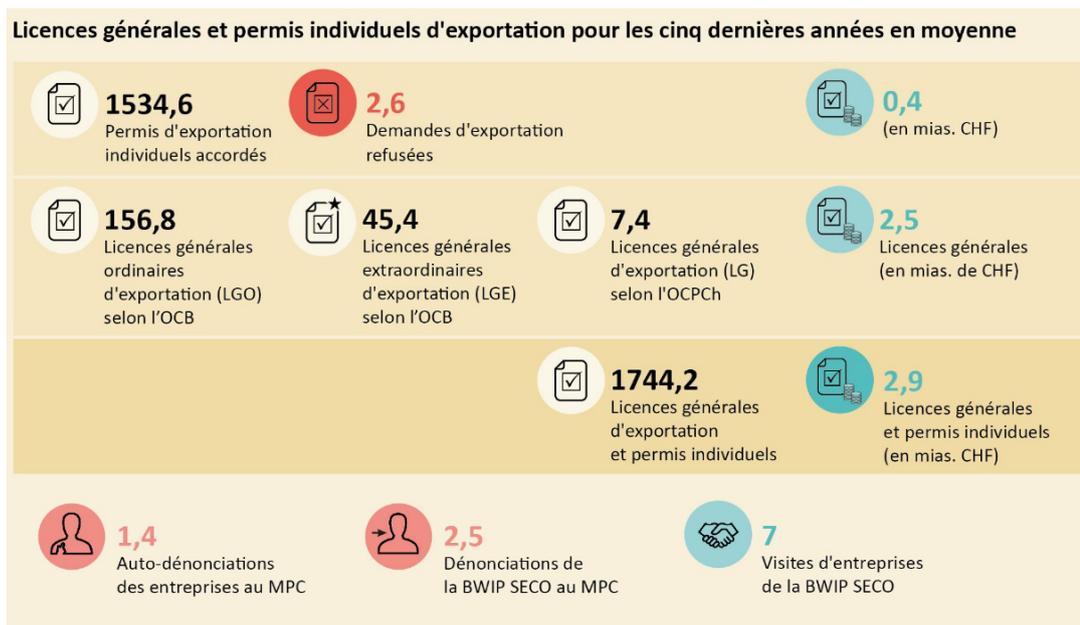


Illustration 1 : Chiffres clés basés sur les statistiques SECO (Elic) et rapport sur la politique économique extérieure 2018 à 2022 (source : SECO ; graphisme : CDF).

Selon les statistiques transmises par l'OFDF, en 2022, sept millions de déclarations en douane d'exportation (DDE) ont été traitées au total. Cela équivaut à plus de 40 millions de lignes tarifaires. Une DDE peut contenir une ou plusieurs lignes tarifaires en fonction du nombre et du type de marchandises déclarées. L'OFDF effectue trois types de contrôles principaux : une plausibilisation automatique de la DDE par le système, un contrôle formel de la documentation et un contrôle physique, c'est-à-dire une vérification matérielle sur la marchandise. Basé sur une analyse des risques, un peu moins de 3 % des DDE ont été bloquées pour effectuer un contrôle formel et/ou matériel. 12,5 % de l'ensemble des contrôles effectués ont permis d'identifier des lacunes. Les lignes tarifaires avec permis BWIP sont près de six fois plus contrôlées que celles sans permis.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'évaluer si le dispositif de contrôle des biens à double usage est efficace et efficient. Les questions d'audit sont les suivantes :

1. L'environnement de contrôle est-il adapté, efficace et efficient pour vérifier l'exportation de biens à double usage ?
2. La collaboration entre les acteurs impliqués dans l'environnement de contrôle fonctionne-t-elle efficacement ?
3. Le rythme d'actualisation périodique de la liste des biens à double usage est-il adapté aux risques liés au développement technologique ?

1.3 Etendue de l’audit et principe

L’audit s’est déroulé auprès de la plupart des offices impliqués dans le dispositif de contrôle des biens à double usage, à savoir le SECO, l’Office fédéral de l’énergie (OFEN), l’OFDF, le SRC et la section Contrôles à l’exportation et services de sécurité privés de la division sécurité internationale du département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Il a été mené du 23 janvier au 24 février 2023 par Alexandre Bläuer (responsable de révision), Andrea Häuptli et Philippe Richard (membres de l’équipe d’audit). Il a été conduit sous la responsabilité de Prisca Eichenberger. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l’audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les différents acteurs impliqués. Les documents (ainsi que l’infrastructure) requis ont été mis à disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 4 avril 2023. Les participants étaient :

Pour le SECO, le responsable du secteur Contrôles à l’exportation / Produits industriels (BWIP), son suppléant, un expert technique et le responsable du secteur Politique de contrôle à l’exportation dual-use (BWEF).

Pour l’OFDF, le chef de la section Analyse des risques National et la suppléante de la cheffe de la section Sécurité des marchandises.

Pour le SRC, la responsable du service d’information sur la loi sur le contrôle des biens.

Pour le DFAE, la responsable de la section Contrôles à l’exportation et services de sécurité privés.

Pour l’OFEN, le suppléant du responsable de la section Safeguards.

Pour le CDF, la responsable de mandat du département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR), la responsable de la supervision de l’audit et le team d’audit.

Le CDF remercie l’attitude coopérative et rappelle qu’il appartient aux directions d’office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Le dispositif de contrôles est adapté aux exigences légales

Les bases du dispositif de contrôle sont définies dans la LCB et l'OCB. Les principes majeurs sont les suivants :

1. Selon l'article 2 alinéa 3, la LCB ne s'applique que dans la mesure où la Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) et la Loi sur l'énergie nucléaire (LEnu, qui a abrogé la loi sur l'énergie atomique) ne sont pas applicables. Si des sanctions concernant des biens sont prononcées envers un pays, la Loi fédérale sur l'application des sanctions internationales (LEmb) s'applique.
2. L'article 26 de l'OCB mentionne que le SECO examine les demandes de permis et effectue des contrôles. Pour deux catégories de biens nucléaires (selon l'article 3 alinéa 2 OCB), la responsabilité revient à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Le contrôle à la frontière incombe à l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) dirige le service d'information prévu à l'article 21 LCB.
3. Selon l'article 27 alinéa 1 de l'OCB, le SECO autorise les demandes de permis individuels lorsque rien n'indique qu'il existe un motif de refus selon l'article 6 de la LCB. Selon l'alinéa 2, le SECO rejette les demandes de permis lorsqu'il existe un motif de refus selon l'article 6 de la LCB. Dans les autres cas, selon l'article 27 alinéa 3 de l'OCB, le SECO décide en accord avec les services compétents du DFAE, du département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et du département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, après avoir consulté le SRC. Ces demandes de permis sont par conséquent transmises au groupe d'experts interdépartemental chargé du contrôle des exportations. Faute d'accord, le Conseil fédéral décide (voir chapitre 3).

Ce que le législateur définit comme biens à double usage est listé à l'annexe 2 de l'OCB. L'article 3 OCB traite du régime des permis. Il définit les raisons pour lesquelles il faut être titulaire d'un permis pour exporter, à l'exemple d'un bien listé à l'annexe 2 (parties 1 et 2) de l'OCB. Il s'agit notamment des biens nucléaires, des biens utilisables à des fins civiles et militaires, des biens militaires spécifiques de l'annexe 3, des biens stratégiques de l'annexe 4 et des biens soumis au régime national de contrôle à l'exportation de l'annexe 5.

L'article 3 alinéa 4 de l'OCB mentionne que les entreprises doivent également demander un permis au SECO si elles savent ou ont des raisons de penser que des biens non repris dans les annexes de l'OCB sont destinés au développement, à la production, à l'utilisation, à la transmission ou à l'engagement d'armes NBC (clause dénommée « catch all »).

Vue d'ensemble des contrôles de l'exportation des biens à double usage

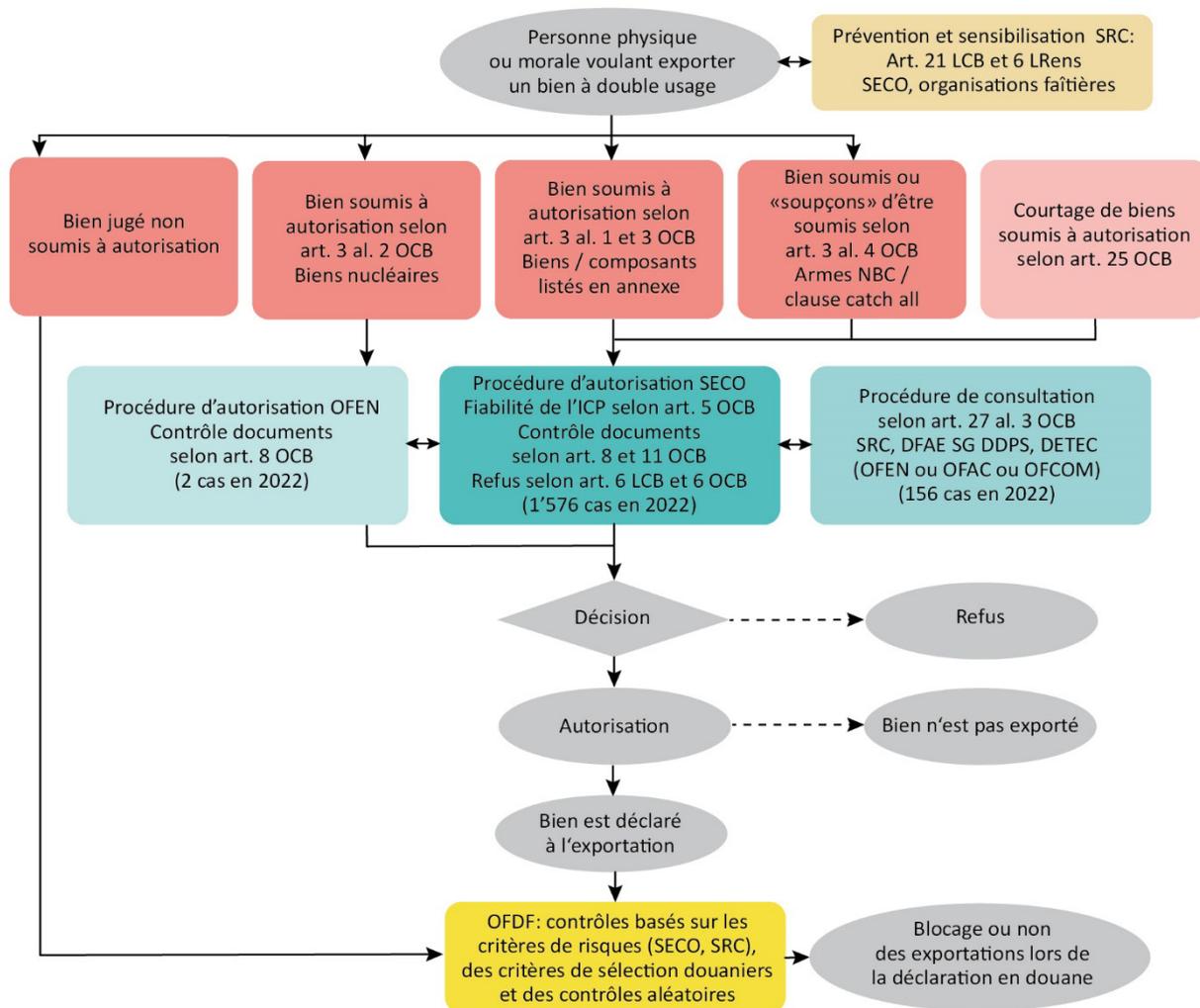


Illustration 2 : Dispositif de contrôle des biens à double usage (source : CDF).

Comme le montre l'illustration 2 ci-dessus, le processus de contrôle commence par une auto-déclaration de la personne physique ou morale. Pour exporter des biens soumis aux alinéas 1 à 4 de l'article 3 de l'OCB ou pour effectuer une prestation de courtage de biens selon l'article 25 OCB, une demande de permis doit être déposée auprès des autorités compétentes. Elle s'effectue à travers le système d'autorisation électronique Elic.

Les demandes d'exportations sont ensuite analysées par le SECO. Pour les biens nucléaires (numéros de contrôle à l'exportation OC001 et OC002 de l'annexe 2 partie 1 de l'OCB), cette tâche incombe à l'OFEN. La procédure de consultation selon l'article 27 alinéa 3 OCB est décrite en détail dans le chapitre 3 relatif à la collaboration entre les offices.

Une fois l'autorisation accordée, lorsque le bien est déclaré à l'exportation, l'OFDF effectue un contrôle sur les déclarations à l'exportation. Le système de déclaration e-dec demande expressément à l'exportateur si l'exportation est soumise ou non à un permis. Un contrôle de plausibilité automatique s'effectue entre l'application Elic et e-dec. Les biens intangibles, comme les technologies et les logiciels, ne sont pas contrôlés par l'OFDF.

Durant ce processus, l'entreprise qui a fait la demande de permis peut la retirer à tout moment.

Une infraction doit être dénoncée auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) selon l'article 18 alinéa 2 de la LCB. En 2022, l'OFDF a procédé à deux dénonciations pénales et le SECO à cinq, dont quatre découlaient d'une dénonciation spontanée d'entreprises qui avaient omis de demander un permis.

Contrôle des demandes de permis effectué par le secteur BWIP

Le SECO, secteur BWIP (Ressort Contrôles à l'exportation / Produits industriels), a actualisé son concept de contrôle fin septembre 2021. Le concept sert de guide pour effectuer les contrôles. Il est aligné sur la LCB et l'OCB et prévoit plusieurs types de contrôles, comme la perquisition, l'audit sur place, la visite d'entreprises pour effectuer un échange sur des questions techniques des contrôles des exportations, le contrôle formel des demandes de permis dans Elic, les contrôles ex post (avec ou sans permis) sur des biens exportés et des contrôles sur des exportations annoncées par l'OFDF.

En 2022, aucun contrôle au domicile des entreprises n'a été effectué, pour cinq visites d'entreprises. Compte tenu des ressources à disposition du secteur BWIP (moins de quatre collaborateurs, y compris le responsable), les contrôles se concentrent principalement sur les aspects formels, par une vérification de la documentation transmise. Si le secteur BWIP identifie des signaux d'alertes, il étend son contrôle en demandant des informations complémentaires. Les « red flags » sont mentionnés sur le site du SECO⁴. A titre d'exemples, il s'agit de situation où le client ou l'utilisateur final est extrêmement réticent à fournir des indications sur l'usage qui sera fait du bien commandé ou lorsque les possibilités d'emploi du bien commandé ne correspondent pas au secteur d'activité de l'utilisateur final ou lorsque le bien commandé n'est pas compatible avec le niveau technique du pays destinataire.

L'article 5 alinéa 2 OCB mentionne que pour octroyer un permis à une personne morale, l'organe de contrôle devrait obtenir la preuve d'un « contrôle interne fiable du respect des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation ». En pratique, le SECO n'exige des entreprises qu'une « Preuve de contrôle ICP – Internal Compliance Programme⁵ ». Il s'agit d'une auto-déclaration sous la forme d'une checklist. Elle est transmise uniquement lors de l'ouverture d'un compte sur Elic.

Excursus : Résultats de la révision 2020⁶ du service d'audit interne du SECO

Le processus d'octroi des permis au SECO a été audité en 2020 par son service d'audit interne. L'audit a donné un bon résultat. Selon l'analyse d'un échantillon aléatoire de 31 dossiers, la procédure de contrôle a été suivie. La mise en place d'un contrôle quatre yeux sur les dossiers ou l'actualisation du concept de contrôle faisaient partie des recommandations. Elles ont toutes été mises en œuvre avant le déroulement de l'audit du CDF.

⁴ Factsheets_FR_web (1).pdf, www.seco.admin.ch

⁵ Preuve de contrôle ICP – Internal Compliance Programme, www.seco.admin.ch

⁶ Revisionsbericht Bewilligungen und Kontrollen des Ressorts Exportkontrollen / Industrieprodukte (BWIP) im Rahmen des Güterkontrollgesetzes, Ref. 2020-07, 27.01.2021

Elic, l’outil de gestion électronique des demandes et des autorisations de permis et licences générales d’exportation

A l’origine, le système Elic a été développé pour garantir une gestion électronique des demandes et des autorisations de permis et de licence générale d’exportation. Le volet « contrôles » ne faisait pas partie des spécificités techniques demandées. Ceci dit, et comme confirmé à travers l’analyse d’un échantillon de douze demandes, tous les contrôles effectués sont documentés manuellement dans Elic. L’expérience des collaborateurs chargés du contrôle joue un rôle important. Le réseau développé *ad personam* par le responsable du ressort BWIP est un risque substantiel en l’absence de suppléance durant une année. Avec l’entrée en fonction du suppléant le 1^{er} mars 2023, date postérieure à la clôture de cet audit, le SECO a pris une mesure pour mitiger ce risque.

Compte tenu des fonctionnalités limitées d’Elic, le secteur BWIP ne dispose pas de système de reporting et de controlling sur les activités de contrôles. ActaNova est utilisé comme système d’archivage complémentaire au système Elic.

Outils d’analyse des risques de l’OFDF

Pour cibler les contrôles sur les DDE potentiellement critiques selon la législation non douanière sur le contrôle des biens, le Domaine de direction Analyse des données et des risques de l’OFDF définit des règles de sélection. Celles-ci se fondent d’une part sur les informations et les instructions transmises par les autorités de contrôles, comme le SECO (secteur BWIP) ou le SRC. D’autre part, elles se basent aussi sur ses propres expériences, ainsi que sur des informations et des critères de risques reconnus et partagés avec les autorités douanières partenaires.

En pratique, le contrôle douanier se base sur divers critères de sélection tels que les pays de destination ou les entités signalées par les autorités de contrôle.

Selon ces critères de sélection, les déclarations sont bloquées. Dès que la déclaration douanière est effectuée dans e-dec, les bureaux de douane effectuent les contrôles conformément aux directives et aux processus définis en collaboration avec le secteur BWIP ou avec le SRC.

L’OFDF suit les bonnes pratiques de l’Organisation mondiale des douanes⁷, ainsi que les critères et normes de risques communs entre l’UE et la Suisse⁸. Il reconnaît cependant que le système actuel (système de déclaration e-dec et outil d’analyse de risques) doit être amélioré pour cibler les contrôles sur les risques.

Premièrement, une analyse automatique à l’aide de l’intelligence artificielle et basée sur un contrôle de plausibilité des données durant toutes les étapes du processus de déclaration n’est pas effectuée.

Deuxièmement, l’analyse de risques se base sur des règles de sélection rigides et spécifiques. La programmation de ces règles est limitée. Elle nécessite des ressources importantes pour établir les règles, vérifier leur impact et les adapter si nécessaire. Ces règles ne se basent pas sur des combinaisons de données empiriques ou improbables ou des modèles récurrents identifiés par le système lui-même. L’analyse ne s’effectue pas en relation avec

⁷ Guide de mise en œuvre, Application des contrôles aux échanges de nature stratégique (ACES), publié en 2019

⁸ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu’aux mesures douanières de sécurité, RO 2011 983, FF 2009 8091, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011

d'autres systèmes sources. Il n'est pas possible de tester automatiquement les règles sur des données réelles des mois précédents. La simulation des effets pour les rendre plus performants se fait manuellement.

Troisièmement, l'OFDF ne dispose pas d'un code de sélection pour les biens à double usage. Effectuer un reporting et un controlling sur les résultats des contrôles n'est pas simple et nécessite des ressources.

A noter que, malgré les faiblesses actuelles, tous les envois expédiés par les entreprises jugées critiques par le SECO ou le SRC ont été bloqués, contrôlés et, le cas échéant, vérifiés selon les directives du SECO ou du SRC.

Selon l'OFDF, le nouveau système de déclaration douanière Passar 1.0 remplacera le système e-dec à partir de juin 2023. Combiné, entre autres, à la nouvelle application de gestion des risques RISICO, il devrait permettre de combler les lacunes identifiées, améliorer l'analyse de données et le ciblage des risques et augmenter l'efficacité des contrôles.

Service d'information du SRC

Le SRC apprécie les risques liés aux demandes de permis qui sont traitées par la procédure de consultation prévue à l'article 27 alinéa 3 OCB (voir chapitre 3). Il dirige aussi le service d'information selon l'article 26 alinéa 3 OCB. Son but est d'acquiescer, de traiter et de communiquer les données nécessaires à l'exécution de la LCB, à la prévention des infractions et à la poursuite pénale (art. 21 LCB).

Il collabore notamment dans ce sens avec le SECO, l'OFEN, l'OFDF ou le DFAE et ses prestations sont appréciées (voir aussi chapitre 3).

Appréciation

Le dispositif de contrôle des exportations des biens à double usage est adapté aux exigences légales sur le contrôle des biens et aux conditions-cadres fixées par les quatre régimes internationaux de contrôle à l'exportation. La collaboration entre les autorités de contrôle et les relations interpersonnelles et directes garantissent un traitement efficace et rapide des dossiers (voir aussi chapitre 3).

Le dispositif de contrôle ne peut que mitiger le risque d'utiliser, à l'étranger et à des fins illicites, un bien à double usage produit en Suisse. Les autorités de contrôle ne peuvent pas garantir qu'un bien suisse exporté vers une entreprise située dans le pays A (avec certification de « destinatrice finale ») ne soit pas réexpédié dans un pays B. Elles ne peuvent pas non plus s'assurer que les entreprises remplissent leur obligation d'auto-déclaration.

En raison des ressources limitées du SECO et de l'OFDF, l'efficacité des contrôles ne peut être atteinte qu'avec une gestion des risques et des canaux d'information et de communication performants.

Les faiblesses du système d'analyse des risques constatées à l'OFDF devraient être éliminées par l'introduction du nouveau système de déclaration douanière Passar 1.0 et de la nouvelle application de gestion des risques RISICO. Des analyses de données devraient pouvoir être effectuées sur la base des critères et normes de risques communs avec l'UE, d'analyses de données de l'environnement de contrôle et de la modélisation de comportements « anormaux ». Il faudrait aussi considérer les développements technologiques et les risques identifiés dans le cadre du processus de consultation (voir chapitre 3). Les données ainsi extraites permettraient de détecter certaines anomalies ou incohérences et par là même

de contrôler de manière plus efficiente et plus efficace. Le CDF renonce toutefois à émettre une recommandation. Confirmé lors des divers entretiens d'audit, l'OFDF a pris les mesures nécessaires afin d'améliorer sa gestion des risques dans le cadre de l'introduction, à partir de juin 2023, des nouveaux systèmes informatiques.

Lorsque le remplacement du système Elic sera envisagé, le SECO devrait développer de nouvelles fonctionnalités de controlling et de reporting. L'objectif est d'exploiter les données des contrôles pour faciliter l'assurance qualité interne, identifier des améliorations dans la stratégie de contrôles et établir des statistiques sur les résultats de contrôles.

Le transfert de connaissances du responsable du ressort BWIP devrait être garanti avec l'entrée en fonction de son suppléant le 1^{er} mars 2023. Le but est de mitiger le risque de concentration du savoir et du réseau de contacts interpersonnels sur une seule personne.

Selon la documentation transmise au SECO, si des incohérences ou des signaux d'alertes sont identifiés lors de l'analyse des demandes de permis et de licence générale, notamment sur des risques accrus concernant une utilisation abusive de biens à double usage, des contrôles supplémentaires devraient être effectués. Pour juger de la fiabilité du contrôle interne sur le respect des prescriptions en matière de contrôle à l'exportation, le SECO devrait exiger d'autres documents de preuve qu'une auto-déclaration de l'entreprise, voire effectuer une vérification sur place. La pratique présente le risque que l'entreprise ne soit pas en mesure d'identifier les signaux d'alertes d'un contournement de la LCB et de l'OCB. Sans émettre de recommandations, les améliorations adressées au SECO sont à apprécier selon les risques identifiés.

3 La collaboration entre les offices est bonne, mais l'échange sur la gestion des risques devrait être mieux exploité

Collaboration bilatérale entre les différents offices

Les articles 21 LCB, 26, 27 et 28 OCB, ainsi que l'article 14 de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) définissent les bases de collaboration entre les offices.

Les offices confirment que l'échange bilatéral d'informations fonctionne bien. Le processus est pragmatique et adapté à la spécificité des cas, aux activités de contrôles et aux risques identifiés. Aucun office n'a signalé des difficultés pour obtenir les informations demandées.

A titre d'exemple, le SECO et le SRC transmettent à l'OFDF des noms d'entreprises pour effectuer un monitoring des exportations. Ces demandes peuvent être rétrospectives à une période définie ou dirigées sur une exportation future. L'OFDF analyse les flux de marchandises ou les bloque lors de la déclaration en douane. Il demande ensuite systématiquement avis aux offices qui sont à l'origine de la demande pour savoir comment procéder.

Convention de collaboration interdépartementale

Une convention de collaboration⁹ a été signée en août 2022. Elle a pour but de formaliser le processus de traitement des demandes de permis, pour lesquelles le SECO ne peut pas conclure sur une autorisation ou un refus. L'illustration 3 ci-après définit les différentes étapes de consultation en application de l'article 27 alinéa 3 OCB et de la convention.

⁹ Gesamtzusammenarbeitsvereinbarung der interdepartementalen Exportkontrollgruppe EKG (bestehend aus SECO und den zuständigen Stellen des EDA, VBS, UVEK und NDB) im Rahmen der Bewilligungsverfahren der Güterkontrollgesetzgebung, SECO, GS VBS, NDB, Staatssekretariat EDA, UVEK (BFE, BAKOM, BAZL), 28. August 2022

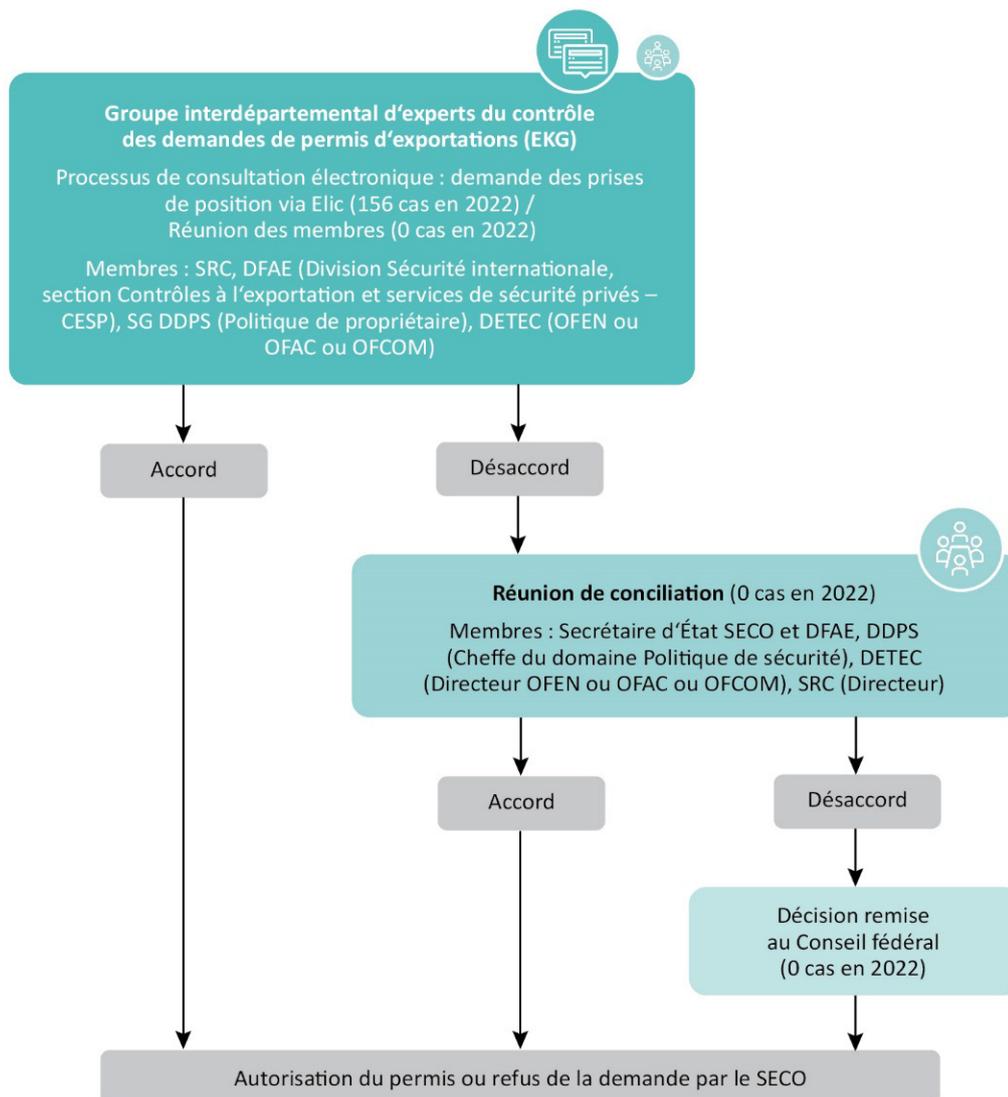


Illustration 3 : Procédure de consultation selon l’art. 27 al. 3 OCB et selon la convention de collaboration interdépartementale (source : SECO ; graphisme : CDF).

En fonction des demandes de permis, tous les membres du groupe interdépartemental d’experts du contrôle des demandes de permis d’exportations (EKG : Exportkontrollgruppe) sont consultés en même temps ou en deux étapes. Cela dépend des autres bases légales en vigueur et du processus défini dans la convention de collaboration. Ainsi, pour les demandes en lien avec l’Ordonnance sur l’exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d’Internet et des communications mobiles (OSIC), la consultation est obligatoire en vertu de l’article 4 alinéa 1. La convention prévoit une consultation préalable du DFAE et du SRC. Le DFAE réalise une analyse de situation sur le pays destinataire et le SRC une analyse sur les caractéristiques du bien exporté et sur l’entreprise « utilisatrice finale ». Dans un deuxième temps, à l’unanimité, les membres de l’EKG se prononcent. Si des discussions sont encore nécessaires, le SECO peut organiser une séance physique avec les membres de l’EKG. Le SRC occupe un rôle consultatif et n’a pas de pouvoir décisionnel.

Pour toutes les demandes de permis, en cas de désaccord, une conciliation à un niveau hiérarchique supérieur est organisée. Elle est conduite par la secrétaire d'Etat du SECO. Le directeur du SRC y est entendu. Et au final, si un accord n'est toujours pas trouvé, c'est le Conseil fédéral qui tranche. L'analyse de sept demandes transmises par le SECO à l'EKG montre que le processus défini dans la convention a été suivi.

La convention prévoit d'organiser des séances trimestrielles pour effectuer un échange d'opinion, indépendant des demandes adressées à ce groupe d'experts. Fin février 2023, six mois après la signature de la convention, aucune séance trimestrielle n'avait encore été organisée.

Programme Prophylax du SRC

Le SRC met en œuvre depuis 2004 le programme Prophylax. En collaboration avec les services de renseignement cantonaux, l'objectif est de sensibiliser les entreprises, les organisations économiques et les instituts de recherche aux menaces en matière de prolifération et d'espionnage. Prophylax consiste à renforcer les contrôles des exportations de biens et technologies critiques et pertinents en matière de prolifération en identifiant et en empêchant les activités d'acquisition illégales de manière précoce. Prophylax répond au mandat légal du SRC, qui consiste à mettre en œuvre des programmes d'information et de sensibilisation aux menaces pour la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse (Art. 6 alinéa 6 de la loi sur le renseignement).

Technopol, partie intégrante du programme Prophylax, s'adresse aux membres d'universités, de hautes écoles et d'instituts de recherche et montre pourquoi de telles institutions peuvent constituer une cible intéressante pour des services de renseignement étrangers. Ce programme vise également à accroître la prise de conscience de la menace de l'espionnage et du potentiel d'utilisation abusive des connaissances ainsi que du savoir-faire dispensé dans l'enseignement, la recherche et l'administration des institutions académiques.

Le SECO ne participe pas à la définition des objectifs du programme Prophylax. Le SRC procède à l'identification des entreprises à sensibiliser dans le cadre de ce programme. Les échanges d'informations avec le SECO permettent aussi de compléter l'appréciation des risques et ainsi d'identifier d'autres entreprises. Si, lors de visites d'entreprises, le SRC identifie un risque lié aux biens à double usage, l'information est aussi transmise au SECO.

Selon les interviews effectuées avec le SRC, ce programme se focalise avant tout sur l'espionnage industriel. L'atteinte des objectifs de Prophylax n'a jamais été évaluée. Un système d'évaluation est en cours de conception.

Appréciation

La collaboration bilatérale entre les différentes autorités de contrôle et celle prévue dans le cadre du processus de consultation (en application de l'article 27 alinéa 3 OCB) est efficace.

Les rencontres trimestrielles prévues par la convention de collaboration interdépartementale du groupe d'experts du contrôle des permis d'exportations pourraient être utilisées pour effectuer un échange d'expériences sur les approches de risques. Le but est d'optimiser les processus et les outils de contrôles des différents acteurs impliqués dans le dispositif de contrôle. L'OFDF devrait y participer, armasuisse Science et Technologie pourrait également être invité en raison de son savoir-faire technologique et de son expérience dans l'identification d'éventuels nouveaux risques liés aux biens à double usage.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Dans le cadre de la convention de collaboration interdépartementale du groupe d'experts du contrôle des permis d'exportations, le CDF recommande au SECO de prévoir une réunion commune de tous les acteurs impliqués dans le dispositif de contrôle des biens à double usage, y compris l'OFDF et armasuisse Sciences et technologies. L'objectif est de garantir un échange multilatéral sur les différentes approches de risques et les activités de contrôles.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du Secrétariat d'État à l'économie

Die im Prüfbericht erwähnte Gesamtzusammenarbeitsvereinbarung bezieht sich auf Gesuchsbeurteilungen nach Art. 27 Abs. 3 Güterkontrollverordnung und die damit zusammenhängende Zusammenarbeit des SECO mit den zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) via die elektronische Bewilligungsplattform ELIC sowie auf den quartalsweise vorgesehenen Austausch zu allgemeinen Aspekten zu Dual-Use-Gütern.

Der von der EFK empfohlenen Einbezug des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) und der armasuisse in den bereits vorgesehenen quartalsweisen Austausch zur Optimierung des Kontrolldispositivs für Dual-Use-Güter steht aus Sicht des SECO nichts entgegen. Das BAZG ist nach Art. 26 Abs. 2 GKV Kontrollorgan an der Grenze und armasuisse kann gemäss Art. 28 Abs. 1 GKV zur technischen Beratung beigezogen werden; dies gilt auch für das Labor Spiez des Bundesamtes für Bevölkerungsschutzes (BABS).

4 Marge de manœuvre de la Suisse réduite dans le processus d'actualisation des annexes de l'Ordonnance sur le contrôle des biens

Rythme d'actualisation annuel selon l'Arrangement de Wassenaar

L'actualisation de la liste des biens à double usage n'est pas alignée sur le développement des nouvelles technologies.

Le rythme d'actualisation des annexes de l'OCB est fixé par les régimes de contrôle internationaux. La Suisse, en tant que membre, n'est qu'un acteur parmi d'autres. Le CDF a focalisé son analyse sur le processus d'actualisation de la liste des biens à double usage issue des négociations liées au régime Wassenaar.

Comme le montre l'illustration 4 ci-après, la procédure annuelle et les règles d'actualisation se basent sur deux tours de négociations. Les pays membres peuvent faire des propositions de modification de formulation ou faire des demandes pour compléter ou réduire la liste des biens à double usage soumis à une autorisation d'exportation. La conférence plénière, à l'unanimité, doit valider chaque proposition retenue par le groupe technique. En cas de refus, le processus recommence l'année suivante et les pays membres doivent alors faire une nouvelle proposition. Une fois la liste adoptée, la Suisse attend que l'Union européenne (UE) effectue la traduction en français, en allemand et en italien avant de la reprendre intégralement dans son annexe 2 de l'OCB. Le processus peut ainsi durer plus d'une année.

Le SECO (secteur BWEP) représente la Suisse au sous-groupe technique. Il ne dispose pas de l'expertise technique pour identifier et formuler des propositions pour la Suisse. Il s'appuie ainsi sur les milieux économiques, sur les organisations faitières et la communauté d'experts. En collaboration avec le DFAE, le secteur BWEP conduit la délégation suisse sur le volet politique de l'Arrangement de Wassenaar.

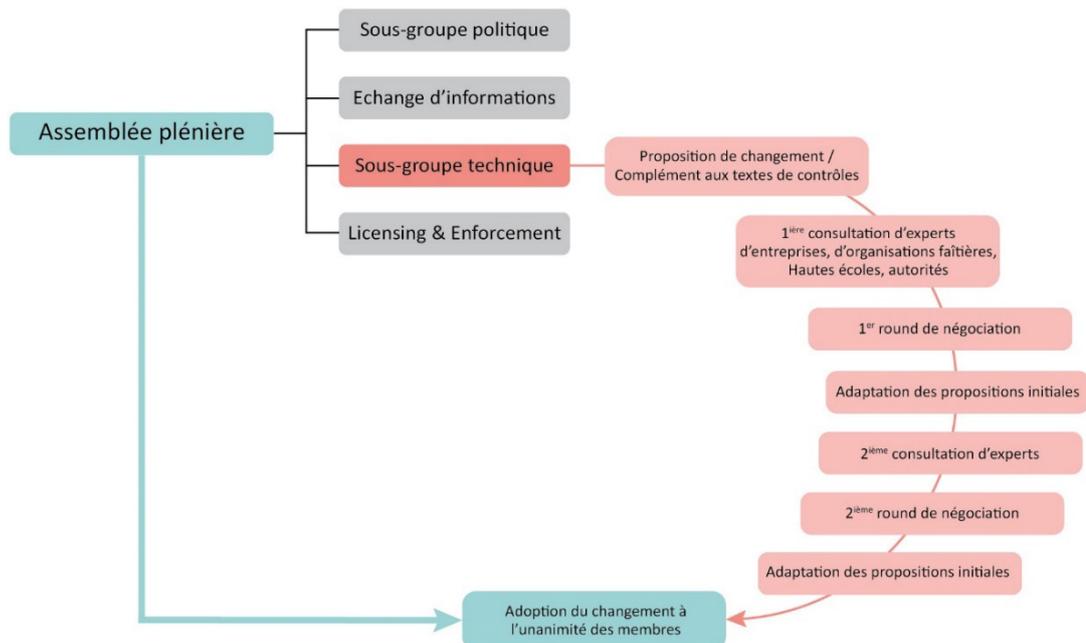


Illustration 4 : Processus de négociation de la liste des biens à double usage (source : SECO, BWEP ; graphisme CDF).

La nouvelle annexe est valable pour les acteurs suisses qu’une fois entrée en force.

L’OFDF est informé quelques mois avant l’entrée en force de l’annexe mise à jour et adapte les règles fixées dans son système de déclaration douanier.

Marge de manœuvre de la Suisse pour prendre des mesures compensatoires

La Suisse applique les dispositions des accords internationaux et des régimes de contrôle à l’exportation. Pour compenser le décalage entre l’actualisation de l’annexe 2 OCB et le développement des nouvelles technologies, et ainsi adresser un potentiel risque de réputation, la Suisse dispose de trois moyens.

Le premier, au niveau légal, par la formulation d’une clause qui s’oriente au « catch all » (demande de permis pour l’exportation de tous les biens qui seront utilisés pour la production d’armes NBC mais ne figurant pas sur les listes de contrôle internationales). La motion Glättli¹⁰ déposée en mars 2019 allait dans ce sens. Le Conseil fédéral l’a rejetée. Cette pratique irait au-delà de ce qui a été convenu au niveau international. En l’absence d’une harmonisation internationale, les acteurs économiques suisses seraient désavantagés par rapport à leurs concurrents étrangers.

Le deuxième, par un monitoring sur les nouvelles technologies et par un conseil aux entreprises. Selon les interviews effectuées, les entreprises s’adressent aux organisations faitières et au SECO pour demander des conseils.

Le troisième, par le rôle actif de la Suisse en tant que membre des régimes internationaux de contrôle à l’exportation, comme Wassenaar. Plus la Suisse fait de propositions de changement, plus elle augmente ses chances de rendre attentifs les autres pays membres aux risques liés aux nouvelles technologies. Les interviews et l’étude de la documentation montrent que la Suisse est active et écoutée. Nonobstant, le choix final ne lui appartient pas.

Appréciation

En tant que membre d’un régime de contrôle à l’exportation, la Suisse n’est pas en mesure d’influencer le rythme d’actualisation de l’annexe 2 de l’OCB. Pour mitiger le risque de réputation lié à l’exportation des biens à double usage, l’actualisation de la liste devrait s’aligner sur le développement des nouvelles technologies. En pratique, ce n’est pas le cas.

Dans la situation géopolitique actuelle, il est difficile de parvenir à un consensus au sein des régimes sur un listing de tels biens, y compris en l’absence d’arguments techniques. Ces blocages politico-stratégiques exposent la réputation des pays qui présentent un fort développement dans le domaine des nouvelles technologies.

En l’absence d’expertise technique au SECO et pour effectuer un monitoring sur les nouvelles technologies, l’échange d’informations avec armasuisse Sciences et technologies et avec les Hautes écoles et les instituts de recherches pourrait être renforcé. Cela permettrait d’améliorer le conseil auprès des entreprises. Le secteur BWEP SECO pourrait aussi obtenir des arguments supplémentaires pour faire des propositions de changements au sous-groupe technique qui définit les biens à double usage validés dans le cadre des régimes de contrôle à l’exportation. Cette amélioration est à considérer dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation 1 formulée dans le chapitre 3.

¹⁰ 19.3337 – Motion soumise au Conseil national, Obligation d’annoncer l’exportation de biens servant à la production d’armes, Balthasar Glättli, CN, 22.03.2019

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (Loi sur le contrôle des biens, LCB), RS 946.202

Loi fédérale sur l'application des sanctions internationales (Loi sur les embargos, LEmb), RS 946.231

Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG), RS 514.51

Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP), RS 935.41

Loi sur l'énergie nucléaire (LEnu), RS 732.1

Ordonnance du 3 juin 2016 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires, des biens militaires spécifiques et des biens stratégiques (Ordonnance sur le contrôle des biens, OCB), RS 946.202.1

Ordonnance sur le contrôle des produits chimiques utilisables à des fins civiles et militaires (Ordonnance sur le contrôle des produits chimiques, OCPCh), RS 946.202.21

Ordonnance sur l'application de garanties du 4 juin 2021, RS 732.12

Ordonnance sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles (OSIC), RS 946.202.3

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), RS 172.010.1

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (CAC), 0.515.08

Convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, RS 0.515.07

Traité du 2 avril 2013 sur le commerce des armes, RS 0.518.61

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, RS 0.515.03

Résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU

Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité, RO 2011 983, FF 2009 8091

Interventions parlementaires

19.3337 – Motion soumise au Conseil national, Obligation d’annoncer l’exportation de biens servant à la production d’armes, Balthasar Glättli, CN, 22.03.2019

20.4619 – Motion soumise au Conseil national, Soumettre les biens militaires spécifiques à la loi sur le matériel de guerre, Priska Seiler Graf, CN, 17.12.2020

21.4147 – Interpellation, Quels enseignements a-t-on tirés des livraisons d’isopropanol à la Syrie ? Claudia Friedl, CN, 30.09.2021

21.3147 – Interpellation, Opacité des licences générales d’exportation pour le matériel militaire, Priska Seiler Graf, CN, 11.03.2021

21.3837 – Interpellation, Utilisation de produits industriels suisses pour la fabrication d’armements à l’étranger ? Pierre-Alain Fridez, CN, 17.06.2021

20.4131 – Interpellation, Répression menée à l’aide d’appareils de surveillance suisses ? Marionna Schlatter, CN, 24.09.2020

22.4098 – Postulat, Exportations de biens à double usage à des entreprises russes entre 2014 et 2022, Stefania Prozioso Batou, CN, 29.09.2022

Autre document

22.008 – Rapport sur la politique économique extérieure 2022 comprenant des messages concernant des accords économiques internationaux et rapport sur les mesures tarifaires prises en 2022, 11 janvier 2023

Annexe 2 : Abréviations

BWEP	Secteur Politique de contrôle à l'exportation dual-use
BWIP	Secteur Contrôles à l'exportation / Biens industriels
CAB	Convention sur les armes biologiques
CAC	Convention sur les armes chimiques
CDF	Contrôle fédéral des finances
DDE	Déclaration en douane d'exportation
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EKG	Exportkontrollgruppe
ICP	Internal Compliance Programm
LCB	Loi fédérale sur le contrôle des biens
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LFC	Loi sur les finances
LMFG	Loi fédérale sur le matériel de guerre
LENu	Loi sur l'énergie nucléaire
LRens	Loi sur le renseignement
MPC	Ministère public de la Confédération
NBC	Nucléaire, biologique, chimique
OCB	Ordonnance sur le contrôle des biens
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFCOM	Office fédéral de la communication

OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEN	Office fédéral de l'énergie
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SG	Secrétariat général
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UE	Union européenne

Annexe 3 : Glossaire

Arrangement de Wassenaar	À la différence des autres régimes de contrôle à l'exportation, l'Arrangement de Wassenaar, cofondé par la Suisse en 1996, ne porte pas sur les armes de destruction massive et leurs systèmes vecteurs, mais sur les armes conventionnelles et les biens à double usage utilisables dans l'armement conventionnel. Il a pour objectif d'empêcher l'accumulation déstabilisatrice d'armes conventionnelles et, partant, de contribuer à promouvoir la sécurité et la stabilité régionales et internationales. Les 42 États membres négocient à cette fin la liste de biens à double usage et la liste de munitions, qui inclut des biens d'équipement militaires conventionnels. Tandis que la première liste est reprise en Suisse en tant qu'annexe 2 à l'OCB, les biens figurant sur la seconde font également l'objet de contrôles relevant de la loi sur le contrôle des biens comme des biens militaires spécifiques (annexe 3 OCB), sous réserve qu'ils soient couverts par l'annexe 1 de l'OMG et qu'ils soient donc traités selon les critères de la législation sur le matériel de guerre. Les États décident en toute indépendance d'autoriser ou de refuser les demandes de livraison émanant d'États tiers, mais ils en informent les autres États membres par l'intermédiaire du secrétariat, à Vienne. Il s'agit d'éviter ainsi que les demandes rejetées soient acceptées par d'autres États membres.
Bien selon art. 3 LCB	Marchandise, technologie et logiciel.
Bien militaire spécifique (art. 3 LCB)	Bien qui a été conçu ou modifié à des fins militaires, mais qui n'est pas une arme, une munition, un explosif militaire ni un autre moyen de combat ou pour la conduite du combat, ainsi qu'un avion militaire d'entraînement avec point d'emport.
Bien stratégique (art. 3 LCB)	Bien qui fait partie d'une infrastructure critique.
Courtage (art. 3 LCB)	Création des conditions essentielles en vue de passer un contrat, ou la conclusion elle-même d'un contrat, lorsque la prestation est fournie par un tiers, quel que soit le lieu où se trouve le bien.

Groupe d'Australie	Suite à l'utilisation d'armes chimiques pendant la guerre Iran-Irak, quinze États se sont réunis en 1985 à l'initiative de l'Australie pour mettre un terme à la prolifération d'armes chimiques et biologiques. Le GA compte actuellement 42 États membres dont la Suisse, plus l'Union européenne. Les membres de l'GA sont des pays exportateurs ou transitaires de produits chimiques à double usage, d'agents biologiques, de toxines, d'installations de production et de biens d'équipement, technologies et logiciels associés compris. Tous ont ratifié à la fois la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et veillent, en mettant en œuvre les contrôles convenus par l'GA, à ce que leurs industries ne contribuent pas à la prolifération de ces armes prosrites à l'échelle mondiale.
Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN)	Le GFN a été fondé en 1974 dans le but de compléter le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 1967 par des mécanismes de contrôles à l'exportation et des listes de biens nucléaires ou de biens à double usage utilisables dans le domaine nucléaire. Tandis que les biens nucléaires proprement dits – réacteurs nucléaires ou installations d'enrichissement de l'uranium, par exemple – sont soumis aux règles extrêmement strictes de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), il s'agit aussi d'éviter que des biens à double usage puissent servir à la fabrication d'armes atomiques ou entrent dans un circuit de combustibles nucléaires non contrôlé par l'AIEA. La Suisse est membre du GFN (qui en compte aujourd'hui 48) depuis 1978. Cet engagement tient à la fois à son intérêt à la non-prolifération des armes nucléaires et au fait que les contrôles du GFN, en particulier ceux concernant les biens à double usage, peuvent avoir des répercussions sur l'industrie suisse, notamment l'industrie des machines-outils.
Elic (e-licensing)	Elic est un système d'autorisation électronique. Il permet la saisie et le traitement des dossiers relevant de la législation sur les produits industriels (LCB) et le matériel de guerre (LFMG). Toutes les demandes (demandes d'autorisation, demandes préliminaires, etc.) ayant trait aux biens à double usage, au matériel de guerre ou aux biens militaires spécifiques sont saisies et traitées par voie électronique, via Elic.
e-dec	e-dec est un produit centralisé de placement de marchandises sous régime douanier. Il présente une structure modulaire qui permet à son utilisateur de déclarer par voie électronique les marchandises destinées à l'importation, au transit ou à l'exportation.

Passar 1.0	Nouveau système de gestion du trafic des marchandises de l'OFDF pour le traitement numérique des procédures douanières. Passar sera mis en service en plusieurs étapes à partir de juin 2023. Il remplacera progressivement NCTS et e-dec.
Régime de contrôle à l'exportation	Au niveau international, les contrôles à l'exportation sont régis par quatre régimes juridiquement non contraignants : le Groupe d'Australie, le Groupe des pays fournisseurs nucléaires, le Régime de contrôle de la technologie des missiles et l'Arrangement de Wassenaar.
Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM)	Créé en 1987 aux fins d'empêcher la prolifération des missiles balistiques pour les armes nucléaires, le RCTM a été étendu dès 1991 aux systèmes vecteurs à faible charge utile se prêtant au déploiement d'armes biologiques et chimiques, ainsi qu'aux missiles de croisière et aux drones. À la différence des armes de destruction massive, les différents systèmes vecteurs ne sont pas réglementés ou proscrits par des conventions internationales, raison pour laquelle le régime auquel adhèrent 35 États occupe une place particulière. Les mesures de contrôle sont par conséquent très strictes. Au moment d'évaluer les demandes d'exportation, il s'agit de faire la distinction entre les biens de la catégorie 1 (systèmes complets ou composants majeurs), qui sont de facto interdits d'exportation, et les biens à double usage de la catégorie 2, pour lesquels il existe une marge de manœuvre. Il convient en particulier d'examiner si un pays destinataire dispose d'un programme de missiles ou d'armes de destruction massive, ou si le bien à exporter est susceptible de contribuer à un tel programme. La Suisse est membre du RCTM depuis 1992 dans le cadre de son engagement contre la prolifération des armes de destruction masse.
Résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU	Dans sa résolution 1540 (2004), le Conseil de sécurité a décidé que tous les États doivent s'abstenir d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes. Le Conseil décide également que tous les États doivent adopter et appliquer une législation appropriée ainsi que d'autres mesures efficaces destinées à prévenir la prolifération de ces armes et de leurs vecteurs afin d'éviter que des acteurs non étatiques y aient accès, en particulier à des fins terroristes.
RISICO	Nouveau système d'analyse de risques à l'OFDF. Il permet d'enregistrer les indicateurs de risques qui généreront automatiquement des recommandations de contrôles des déclarations d'exportations.

Technologie
(art. 3 LCB)

Informations, non accessibles au public et ne servant pas à la recherche scientifique fondamentale, qui sont nécessaires au développement, à la fabrication ou à l'utilisation d'un bien.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).