

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Audition, à huis clos, de Mme Claire Landais, Secrétaire Générale de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN), sur le dispositif français d'autorisation d'exportation du matériel de guerre.

Mercredi
18 juillet 2018
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 081

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,**
Présidente,



Audition, à huis clos, de Mme Claire Landais, secrétaire générale de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN).

La séance est ouverte à onze heures et quinze minutes.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous recevons à présent la Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), Mme Claire Landais, pour une audition à huis clos. Mme Landais est accompagnée de M. Bertrand Le Meur, directeur adjoint des affaires internationales, stratégiques et technologiques, et de M. Gwenaël Jezequel, conseiller.

Je rappelle que le SGDSN est un organisme interministériel placé auprès du Premier ministre dont la mission est de veiller à l'adaptation, la cohérence et la continuité de l'action de l'État dans le domaine de la défense et de la sécurité. Le SGDSN se trouve, en particulier, au cœur d'un processus interministériel de contrôle long et minutieux pour l'exportation des armes, que vous allez nous décrire.

Dans le rapport annuel sur les exportations d'armement qui vient d'être communiqué au Parlement, ce processus de contrôle est décrit comme rigoureux et de nature à garantir que les décisions prises sont conformes aux engagements internationaux de la France, notamment les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et la position commune qui a été adoptée par l'Union européenne en 2008.

Le Parlement n'a pas accès aux informations sur les arbitrages effectués dans ce cadre. Nous avons vu, lors de l'audition précédente, que la situation est quelque peu différente chez certains de nos voisins européens. Lors d'une audition devant la commission de la défense, où vous avez eu l'occasion d'évoquer le cadre de la politique d'exportation d'armement de la France, vous avez, à plusieurs reprises, fait référence au « domaine réservé » de l'exécutif, qui est un peu dans l'ADN de la V^e République, et qui justifierait que le Parlement ne soit pas associé à ce genre de décisions. Nous souhaitons réfléchir à une évolution visant à permettre un contrôle effectif du Parlement sur les décisions d'exportation d'armement, ce qui passera peut-être par une information meilleure ou plus périodique – bref, par un certain nombre d'améliorations sur lesquelles nous allons travailler.

Pouvez-vous nous décrire précisément les garanties que la France applique aujourd'hui pour respecter ses engagements internationaux, en particulier lorsque ceux à qui nous vendons des armes sont parties prenantes à un conflit ? Merci également de nous donner des informations sur l'éventuelle utilisation d'armes livrées par la France à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis dans le conflit au Yémen. Quelle est la politique à l'égard de ces deux pays en ce qui concerne les exportations d'armes ?

Je vous cède la parole pour un exposé liminaire, après quoi nous en viendrons aux questions que mes collègues souhaiteront vous poser.

Mme Claire Landais, Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Je vous remercie de m'avoir invitée, en ma qualité de secrétaire de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Je ne répondrai peut-être pas, dans mon propos liminaire, à toutes les questions que vous venez de poser, mais j'essaierai naturellement de le faire dans le cadre de l'échange

qui suivra. Avant de présenter le régime de contrôle de nos exportations d'armement, permettez-moi de faire deux remarquables préalables.

La première est qu'il s'agit d'un sujet d'actualité. L'évolution du commerce des armes dans le monde témoigne d'un réarmement généralisé, dont il y a fort à parier qu'il est structurel eu égard aux perspectives géostratégiques dégradées que l'on peut observer. L'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), qui publie des éléments comparés assez intéressants pour vos travaux, a relevé que les dépenses mondiales de défense ont progressé sans discontinuer pendant treize années, de 1999 à 2011, avant de se stabiliser pendant quatre ans, jusqu'en 2016, et de croître de nouveau en 2017 – ces dépenses correspondaient alors, en moyenne, à 2,2 % du « produit intérieur brut » (PIB) mondial. Ce chiffre est assez intéressant au regard des débats qui ont eu lieu, dans le cadre de la préparation du dernier sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), sur l'objectif consistant à consacrer 2 % du PIB aux dépenses militaires.

Le réarmement est aussi une réalité nationale, qui a été prise en compte par la loi de programmation militaire (LPM), promulguée vendredi dernier. Les actes de terrorisme qui ont frappé notre pays depuis janvier 2015 ont entraîné une douloureuse prise de conscience du lien existant entre les conflits extérieurs et notre sécurité intérieure. C'est un élément qui a probablement beaucoup joué dans la prise de conscience généralisée de la nécessité d'une remontée en puissance de nos capacités militaires. Néanmoins, il convient de ne pas exagérer la place qu'occupe la France dans ce réarmement général – nous aurons probablement l'occasion d'y revenir. Dans le contexte mondial, le rôle des exportations françaises de matériels de guerre demeure, en réalité, très limité.

Seconde remarque, l'exportation de matériels de guerre est une décision politique, qui est prise au niveau du Premier ministre – à ce titre, elle peut évidemment être discutée. Certains groupes politiques et certaines organisations non gouvernementales (ONG) ne s'en privent pas, et c'est leur droit le plus strict. Je me garderai bien de faire des commentaires sur ce point, et je ne commenterai pas davantage les décisions politiques qui sont prises en matière d'exportation d'armement.

En tant que secrétaire de la CIEEMG et, à ce titre, délégataire de la signature du Premier ministre, je voudrais attester devant vous le caractère très scrupuleux, dense et complexe du travail interministériel qui est réalisé. Il permet de traiter l'ensemble des considérations liées aux demandes de licence. C'est ce processus que je vais vous décrire, en reprenant d'assez près ce que j'ai eu l'occasion de dire devant la commission de la défense, il y a quelques semaines.

Les exportations d'armement répondent au besoin légitime de certains États de renforcer leur sécurité et d'affirmer leur souveraineté dans un contexte international lourd de menaces. Dans le cadre de ses relations diplomatiques et stratégiques, la France entretient un certain nombre de partenariats en matière politique, économique, scientifique, technologique et industriel, mais aussi militaire. Les exportations d'armement sont un des volets des partenariats militaires, au même titre que la coopération de défense et les échanges de renseignement.

La fourniture de matériels de guerre est un engagement qui requiert un haut degré de maturité et de confiance réciproque. Les contrats d'armements ne se réduisent pas à de simples transactions commerciales, en tout cas dans notre pays, et ne procèdent pas d'une logique au « coup par coup » : ils s'inscrivent, au contraire, dans le cadre d'une relation de

long terme entre le fournisseur et l'importateur. C'est pourquoi les contrats commerciaux importants s'accompagnent très régulièrement d'accords bilatéraux de défense et de sécurité.

Au-delà des considérations économiques, l'enjeu pour la France est d'établir de nouveaux partenariats stratégiques. C'est le cas avec l'Inde, le Brésil, l'Égypte, l'Australie ou des pays du Proche et du Moyen-Orient. La France veille à satisfaire les besoins exprimés par ses partenaires et leur propose les matériels les plus à même de garantir leur sécurité, tout en prenant en compte les risques de renversement d'alliance sur le moyen ou le long terme et la nécessité de promouvoir la stabilité régionale.

Par ailleurs, les exportations de défense sont indispensables à la préservation de notre propre base industrielle et technologique de défense (BITD). Il ne faut pas entendre par là que l'exportation d'armement s'analyse à l'aune de préoccupations mercantiles, mais que notre pays a fait le choix de préserver un secteur industriel de pointe dans des domaines – l'aéronautique, l'électronique, l'optique, les satellites ou les lanceurs, par exemple – qui sont duaux, c'est-à-dire à la fois civils et militaires : c'est pour la France une façon de rester maître de ses choix les plus cruciaux et de ne pas se mettre entre les mains d'alliés certes bien intentionnés mais pas forcément dépourvus d'idées sur ce qui serait bon pour notre pays et pour leurs propres intérêts... Compte tenu de la baisse drastique des budgets de défense depuis le début des années 1960 – même si vous savez qu'il existe désormais un infléchissement en la matière –, le choix de l'autonomie stratégique est nécessairement passé par une part de financement liée aux exportations de matériels de guerre. La dimension économique est bien présente, mais elle n'est pas réductible à la recherche de gains à court terme : c'est plutôt une donnée stratégique, parmi d'autres.

Je terminerai cette présentation du contexte en évoquant une spécificité française qui consiste à exporter principalement des systèmes d'armes complets, comme des avions, des bâtiments de surface, des sous-marins, des missiles ou des satellites. Cela explique que plus de la moitié du montant des exportations correspond à des contrats majeurs, dont le montant est supérieur à 200 millions d'euros. Cette situation explique aussi les variations annuelles qui peuvent avoir lieu, selon le moment où les prises de commandes interviennent : il peut y avoir un décalage dans le temps avec la délivrance des licences – je reviendrai plus tard sur ce point si vous le souhaitez. Il faut distinguer, en effet, trois moments : la délivrance des licences, les prises de commandes et la fourniture, lors du passage de la frontière.

J'en viens à la description du dispositif de contrôle, qui a fait l'objet d'une réforme en 2014 afin de le rendre plus performant.

Le principe de base est que la France proscrit *a priori* le commerce des armes. Il s'agit donc d'un régime d'autorisation par exception. Aucune exportation de matériel de guerre ne peut avoir lieu sans autorisation préalable. L'octroi des autorisations relève de l'autorité politique, à savoir le Premier ministre et éventuellement, quand il délègue sa signature, le SGDSN. Les décisions sont prises après consultation de trois autres acteurs : le ministère des armées, celui de l'Europe et des affaires étrangères, et celui de l'économie et des finances. Ces acteurs, auxquels il faut ajouter le SGDSN, peuvent demander l'arbitrage du cabinet du Premier ministre dans les cas les plus sensibles – c'est ce que l'on appelle une post-CIEEMG.

Le fonctionnement du dispositif est fondé sur le strict respect de plusieurs étapes.

En amont, une analyse de la recevabilité des demandes de licence sert de filtre initial pour écarter les exportateurs non référencés, par exemple ceux qui ne bénéficieraient pas d'une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation – c'est un premier régime de contrôle, qui ne porte pas spécifiquement sur les exportations, mais sur l'activité. Ce filtre initial permet aussi de vérifier que les équipements concernés entrent bien dans le cadre de notre politique générale d'exportation de matériels de guerre.

La deuxième étape est l'examen des demandes, jugées recevables, par cet organisme de concertation interministérielle qu'est la CIEEMG. Il s'agit d'étudier les différentes considérations susceptibles d'influer sur la décision, au premier rang desquelles figure le respect de nos engagements internationaux – vous avez cité, madame la présidente, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, dont les plus radicales peuvent être des embargos, mais il y a aussi le traité sur le commerce des armes de 2014, la position commune qui a été adoptée par l'Union européenne en 2008, et nos propres contraintes législatives, qui sont inscrites dans le code de la défense. À cela s'ajoutent la préservation de notre souveraineté, la protection de nos forces et des forces de nos alliés – il n'est pas question d'autoriser l'exportation de matériels qui risqueraient d'être engagés contre nos propres intérêts ou contre ceux de nos alliés – et enfin des enjeux industriels, technologiques et économiques. Il n'y a pas nécessairement de compensation entre ces différents aspects. Le respect de nos engagements internationaux est, ainsi, un premier filtre : c'est dans le cadre de leur respect et des marges d'appréciation qui peuvent alors subsister que d'autres considérations sont prises en compte.

Depuis 2014, l'examen interministériel des demandes est majoritairement effectué par voie dématérialisée. Les différents protagonistes partagent un même logiciel et les prises de position ont lieu, la plupart du temps, sans réunion physique de la CIEEMG. Cette dématérialisation permet de concentrer les travaux de la commission sur les cas les plus délicats et les plus sensibles, en laissant une place plus importante au débat grâce à l'accélération du traitement des sujets non sensibles. Je précise que l'on procède très régulièrement à des sondages dans le flux de ce qui est considéré comme non sensible, afin de bien s'assurer qu'il n'y a pas de risque que des cas en réalité sensibles fassent l'objet d'un processus de contrôle moins étroit. Je pense, par exemple, à ce qui concerne le Yémen. Une réunion est organisée mensuellement au SGDSN pour traiter de dossiers dont le pourcentage est marginal en volume, mais qui sont importants en termes de sensibilité.

La discussion peut être assez animée, selon des positions institutionnelles que l'on peut pré-identifier assez facilement, mais qui ne correspondent pas à des mandats impératifs. Il ne faut pas penser que le ministère de l'économie veut toujours exporter car il y a un intérêt pour l'entreprise française concernée ou que le ministère de la défense souhaite systématiquement exporter vers ses partenaires – ce ministère est très conscient du besoin de préserver des capacités stratégiques à son propre profit, et il est évidemment très sensible aux risques pour nos forces ou pour des forces alliées. Il ne faut pas croire, non plus, que le ministère des affaires étrangères est le seul à vérifier que les engagements internationaux de la France sont respectés. Chacun est censé prendre en compte l'ensemble des considérations. Lorsqu'il n'y a pas de consensus, la demande peut faire l'objet d'un refus, mais cela peut aussi conduire à une demande d'arbitrage au niveau du cabinet du Premier ministre.

La discussion au sein de la CIEEMG est encadrée par des « directives de haut niveau », qui n'ont pas d'existence juridique en droit, et qui ne sont d'ailleurs pas de nature contraignante. Ce sont des guides que le Gouvernement se donne pour examiner les demandes de licence. Ces documents, qui viennent d'être renouvelés, comme c'est le cas régulièrement,

permettent d'orienter la discussion, même si l'on peut s'en écarter. Cela permet de voir, y compris à l'aide de codes de couleur, que tels équipements de maintien de l'ordre, par exemple, ne doivent pas être livrés dans tel pays.

Environ la moitié des demandes de licence ayant reçu un avis favorable sont assorties de conditions, afin d'encadrer efficacement l'opération d'exportation. Ces conditions peuvent concerner les capacités techniques ou opérationnelles des matériels, le financement des opérations, le périmètre du transfert de technologies qui est autorisé, l'encadrement des informations transmises, la soumission préalable aux autorités compétentes des contrats avant leur signature ou les informations techniques et opérationnelles qui seront communiquées au client. La licence peut également être assortie de clauses de non-réexportation (CNR), par lesquelles les destinataires s'engagent sur l'utilisation finale des matériels. Lorsqu'un État destinataire souhaite réexporter un matériel qui avait préalablement fait l'objet d'une CNR, il doit demander que cette clause soit levée. Une nouvelle demande est alors examinée.

La troisième étape concerne la bonne exécution des exportations, en aval de la CIEEMG, *via* un dispositif de contrôle *a posteriori* des entreprises exportatrices qui a été beaucoup renforcé ces dernières années. Cette approche a été mise en place par une ordonnance publiée en 2015, dans le cadre de la réforme du contrôle décidée en juillet 2014. Cette ordonnance a renforcé les compétences de contrôle de l'administration par l'institution d'un Comité ministériel du contrôle *a posteriori* (CMCAP), dont le secrétariat est assuré par le Contrôle général des armées (CGA). Le CMCAP dispose d'un pouvoir d'injonction et de sanction administrative – les pénalités financières peuvent d'ailleurs être assez lourdes – à l'encontre des exportateurs ou fournisseurs qui auraient fait preuve de défaillances dans la tenue des dispositifs de traçabilité et, par conséquent, dans leur capacité à rendre compte aux pouvoirs publics du respect des licences obtenues et des conditions qui y sont associées. Le CMCAP peut signaler au Procureur de la République certaines infractions de nature pénale, ce qu'il fait régulièrement.

Indépendamment de ce contrôle *a posteriori*, le code de la défense permet de suspendre, d'abroger, de modifier ou de retirer les autorisations délivrées aux entreprises en cas d'infraction avérée ou lorsque la situation intérieure du pays destinataire rend une exportation – qui n'a pas encore eu lieu – incompatible avec nos engagements internationaux ou encore avec la protection de nos intérêts essentiels de sécurité.

Ce sont des mesures de sauvegarde qui peuvent être appliquées de façon immédiate, y compris lorsque la demande de licence a déjà été accordée – un des aspects de la réforme de 2014 sur lesquels je pourrai revenir à l'occasion des questions est d'avoir fait remonter dans le temps les demandes de licences, afin d'avoir un contrôle assez en amont. La délivrance de la licence peut ainsi intervenir dès le stade de la prospection. D'où le besoin, dès lors que du temps a pu s'écouler et que les circonstances locales ont pu changer, de pouvoir prendre en compte les évolutions en aval afin de retirer, le cas échéant, une licence qui a été accordée plusieurs mois, voire plusieurs années plus tôt. C'est ainsi que les bâtiments de projection et de commandement (BPC) commandés par la Russie ont fait l'objet d'un retrait de licence : ils n'ont pas été livrés compte tenu de l'annexion de la Crimée.

Les autorités françaises peuvent aussi imposer un blocage en douane des matériels de guerre en cas de changement significatif dans la situation intérieure d'un pays. C'est l'ultime moyen d'action, la dernière corde de rappel, même s'il peut aussi y avoir des discussions avec le pays destinataire sur l'utilisation des matériels une fois qu'ils ont été livrés. Notre législation s'efforce de ne pas avoir d'effets extraterritoriaux, conformément au

droit international, mais elle a encore son plein effet au moment de la livraison physique et du passage de la frontière. Les matériels passent ensuite sous la souveraineté de l'État destinataire, même si des discussions diplomatiques ne sont pas interdites, je l'ai dit – elles peuvent être utilisées comme levier.

Dernière étape, relative aux mesures de transparence, la publication du rapport annuel au Parlement fournit des informations que je vais qualifier de très complètes, même si cela fera peut-être l'objet d'un débat, sur l'exercice du contrôle, les autorisations délivrées et les exportations réellement effectuées. Ce rapport a été remis au Parlement début juillet, et la ministre des armées l'a présenté, le jour même, devant la commission de la défense.

J'aimerais enfin aborder, si vous le permettez, la question de l'engagement de la France dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et la dissémination des armements. Si la France assume pleinement d'exporter des matériels de guerre, elle n'en est pas moins très investie dans les politiques internationales destinées à limiter la prolifération et la dissémination.

Pour mémoire, je citerai la ratification par notre pays de deux conventions : celle d'Ottawa, qui proscrit la fabrication, le commerce et l'utilisation des mines antipersonnel – elle a été signée par la France en 1997, avant d'être inscrite dans le droit national par une loi de 1998 – et celle d'Oslo, à laquelle la France a adhéré en 2010, et qui prohibe la fabrication, le commerce et l'utilisation des bombes à sous-munitions. Dans les deux cas, votre commission a joué un rôle actif dans la proscription d'armes dites « aveugles ». Ces deux conventions sont le type même des engagements internationaux dont le respect est vérifié dans le cadre de la CIEEMG, étant entendu qu'il y a, en réalité, peu de contrôle à faire car il existe une autocensure en amont : le risque que des problèmes se posent est faible.

Trois autres exemples peuvent illustrer la volonté française de limiter les effets de la dissémination des armes. Au plan international, le traité sur le commerce des armes (TCA, ou ATT en anglais), qui est entré en vigueur le 24 décembre 2014, est une avancée majeure que la France a saluée – vous savez que notre pays a participé activement aux différentes phases de la négociation. Le TCA regroupe aujourd'hui 130 signataires et 96 parties. La France participe au programme *ATT Outreach*, dont l'objectif est d'universaliser le traité en assurant sa promotion. Nous y contribuons notamment dans les pays africains. Au plan européen, la France joue un rôle moteur dans les travaux sur l'évolution de la directive relative aux transferts intracommunautaires (TIC). Des licences générales de transfert ont été créées, par exemple, afin de permettre un échange plus fluide entre les États européens de certains composants ou équipements jugés peu sensibles, afin que le contrôle puisse se concentrer sur les transferts les plus délicats.

Dans le même esprit, la France participe activement aux activités du Groupe de travail du Conseil de l'Union européenne sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM), qui réunit tous les mois les États membres pour échanger sur la réglementation en matière d'exportation de matériels de guerre, par exemple lorsque des doutes existent sur le régime de classement de certains matériels, sur l'application du TCA ou sur celle de la position commune de 2008. Cette instance est également destinataire des notifications de refus de licence que les États membres portent à la connaissance de leurs partenaires. L'idée sous-tendant ce mécanisme d'information réciproque est de permettre une certaine cohérence dans les politiques d'exportation et d'éviter des phénomènes de concurrence non contrôlée. Lorsqu'un État membre a déclaré qu'il a refusé une licence concernant tel équipement et tel pays, un autre État membre qui souhaiterait autoriser l'exportation d'un équipement similaire

vers le même pays doit entamer un dialogue avec l'État qui l'a refusé à l'origine, et il doit justifier sa position si elle est différente.

En ce qui concerne les régimes multilatéraux de contrôle, des travaux ont été conduits dans l'enceinte dite de Wassenaar, sur proposition française, pour prendre en compte les composants spatiaux sensibles au titre du contrôle des biens à double usage – il s'agit des satellites d'observation et de communication. La France contrôlait déjà dans le cadre de sa réglementation nationale les matériels spatiaux à usage militaire, alors qu'elle n'y était pas tenue par les listes militaires européennes.

Dans la même enceinte, la France a souhaité mettre en lumière la problématique des « intangibles », c'est-à-dire les exportations de biens immatériels, comme les informations sur les caractéristiques techniques des biens classés matériels de guerre, par voie informatique par exemple. La France est très volontaire sur ce sujet, car elle juge que de telles données peuvent être aussi sensibles que les matériels eux-mêmes et que le contrôle doit être renforcé et mieux encadré.

Enfin, je signale que le SGDSN assure la présidence du comité de surveillance de Prosub, qui concerne les sous-marins brésiliens, et la coprésidence du comité de gouvernance franco-britannique de « *One MBDA* ». S'agissant de Prosub, l'enjeu est de garantir un niveau de coopération technologique suffisant, sans enfreindre nos engagements relatifs à la prolifération nucléaire. Quant à « *One MBDA* », le SGDSN a mis en place, avec son homologue britannique, un système de licences générales de projet pour fluidifier les échanges entre les différentes entités industrielles. Le SGDSN assure également la concertation avec les autorités britanniques pour l'exportation des produits de « *One MBDA* ». C'est un modèle qui pourrait constituer une référence pour les projets de coopérations européennes, notamment avec l'Allemagne, compte tenu des annonces qui ont récemment eu lieu. Donner de la visibilité aux industriels sur les possibilités d'exportation des matériels issus des coopérations européennes constitue un des leviers pour le renforcement de ces dernières – c'est même une condition *sine qua non* pour l'engagement des industriels dans des partenariats stratégiques européens.

Voilà les précisions que je voulais vous apporter, à titre liminaire, sur le processus de contrôle des exportations d'armement.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci beaucoup, madame la Secrétaire générale. Nous en venons maintenant aux questions.

M. Denis Masségli. Permettez-moi de saluer, tout d'abord, la présentation que vous venez de nous faire.

J'aimerais revenir sur un sigle qui en dit long sur notre souveraineté, et qui devrait nous donner matière à réfléchir et à agir : ITAR ou *International Traffic in Arms Regulations*. Cet ensemble de règles qui sert aux États-Unis pour contrôler leurs exportations de matériels à usage militaire est interprété librement par les Américains dans le but de garantir la sécurité de leur territoire et leurs intérêts, mais aussi de favoriser leurs objectifs de politique étrangère. L'interprétation qui est faite depuis de nombreuses années est très extensive, puisqu'elle va jusqu'à bloquer l'exportation de matériels européens afin de placer des produits américains. J'en veux pour preuve des affaires récentes dans lesquelles la France, pourtant alliée des États-Unis, a été empêchée de livrer des matériels militaires à d'autres pays alliés. Le veto américain a, par exemple, frappé la vente de satellites espions aux Émirats arabes unis en

2014 et, plus récemment, celle de missiles SCALP à l'Égypte, ce qui a bloqué, sous le prétexte de la sécurité de l'État d'Israël, la vente de 24 Rafale supplémentaires. Il s'en est fallu de peu que notre contrat en Inde soit également touché. Le moindre composant d'origine américaine dans nos matériels peut servir de prétexte pour bloquer une exportation.

Le problème est que nos industriels sont dépendants de ces composants : le missilier MBDA et les sociétés Thales, Sagem ou encore Dassault travaillent avec des composants soumis à la réglementation ITAR. Tous ces acteurs reconnaissent leur dépendance, qui atteint parfois un seuil critique. La solution serait de réinternaliser des composants aujourd'hui achetés aux États-Unis. Les cahiers des charges des nouveaux programmes, comme le futur missile MICA NG et le futur avion de combat européen, prévoient ainsi qu'ils soient *ITAR-free*, mais c'est évidemment plus difficile pour les programmes matures. Pouvez-vous nous détailler les mesures envisagées dans le cadre de la LPM 2019-2025 afin de réduire très nettement notre dépendance à l'égard de cette réglementation américaine, sinon pour s'en affranchir ?

M. Michel Fanget. « Quand il s'agit d'armement, l'implication et la vigilance de l'État ne sont pas négociables » : tels sont les premiers mots du rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France. Parallèlement, la LPM 2019-2025 a fait du développement de la politique d'exportation d'armement un objectif prioritaire pour la France. Pour résumer, la position de la France dans ce domaine repose sur le maintien d'un équilibre fort complexe entre nos intérêts économiques, nos partenariats stratégiques dans certaines zones et nos engagements internationaux, dans le cadre de différents traités.

L'Inde est l'un de nos partenaires stratégiques, et l'un de nos meilleurs clients en matière d'armement. C'est une démocratie confirmée, mais dont la réalité de castes et le traitement inhumain de femmes et, parfois, d'enfants ont fait l'objet d'innombrables rapports d'ONG – et je n'évoque même pas le fait que ce pays ami n'a jamais signé, ni ratifié, le traité sur la non-prolifération nucléaire (TNP) ou le traité d'interdiction complète des essais nucléaires... Autre exemple, entre le début du conflit au Yémen, en 2015, et le début de l'année 2018, la France a accordé 830 licences d'exportation vers l'Arabie saoudite, selon les chiffres figurant dans le rapport au Parlement. L'Arabie saoudite, qui est le deuxième client de la France en matière d'armement, se trouve à la tête de la coalition intervenant au Yémen.

Comment l'administration et, *in fine*, le Gouvernement prennent-ils en compte la participation d'un État à un conflit armé lorsqu'il s'agit d'octroyer des licences, notamment afin d'éviter que les équipements militaires et de sécurité qui sont transférés ne soient utilisés pour commettre ou faciliter des violations graves du droit international humanitaire ?

J'en viens à une question plus technique. J'ai travaillé avec notre collègue Jean-Paul Lecoq sur un rapport relatif au TNP, dans lequel nous avons notamment estimé qu'un contrôle parlementaire sur les questions de désarmement, de maîtrise des armements et de non-prolifération serait nécessaire. Nous avons ainsi préconisé la création d'une délégation permanente, qui serait commune avec le Sénat. En ce qui concerne l'Inde et le Yémen, par exemple, ne pensez-vous pas que le Parlement devrait être plus présent dans les organes d'autorisation et de contrôle des ventes ?

M. Christophe Naegelen. Il est de plus en plus question de l'Europe de la défense. La France, même si elle est la troisième exportatrice mondiale d'armement, doit aussi travailler avec les autres pays européens. On parle de construire une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne, mais on voit que nous n'arrivons pas à vendre

à nos propres amis. Denis Masségli a évoqué les Américains, qui auraient bloqué des ventes de pièces, mais on s'aperçoit également que les Polonais préfèrent acheter des avions américains, les Bulgares des MiG russes et les Belges des F35 américains. À l'heure où l'on parle de l'Europe de la défense, que fait notre pays, non pas pour faire pression, mais pour discuter amicalement avec ses partenaires, pour leur dire qu'il faut commencer par travailler ensemble et par acheter chez nous ?

Autre sujet, la majorité des notifications de refus de vente concernent l'Asie centrale et l'Asie du Sud. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ? En 2017, seuls 6 % des refus étaient relatifs au Proche et au Moyen-Orient, alors que l'on dit toujours que les principaux conflits se trouvent dans cette zone et que l'on doit éviter d'y vendre.

M. Alain David. Les États membres de l'Union européenne sont les principaux exportateurs d'armes au monde, avec les États-Unis. L'UE est plus précisément le deuxième exportateur d'armes lourdes. Au lieu de s'en réjouir, il faudrait peut-être regarder vers qui nous exportons des armes : elles sont beaucoup trop souvent acheminées dans des pays impliqués dans des conflits susceptibles de menacer la sécurité européenne. L'UE fait preuve d'un laxisme dangereux, qui peut avoir des répercussions dramatiques dans le monde entier. De nombreuses voix affirment qu'il faudrait, dans de telles circonstances, intervenir contre les conflits et les violences qui ne cessent de s'amplifier et de se multiplier.

Entre 2012 et 2016, les transferts mondiaux d'armes conventionnelles lourdes ont atteint leur plus haut volume depuis la fin de la guerre froide. Il est légitime de se demander si cette prolifération d'armes ne va pas faire triompher la résolution militaire des crises sur leur règlement diplomatique. Dès lors, un contrôle plus efficace des exportations européennes d'armes s'impose. Il ne peut pas avoir lieu seulement de manière unilatérale, c'est-à-dire au plan national : il faut un véritable consensus au niveau européen. Par quels moyens pourrait-on conduire l'UE à se doter d'un droit européen dans ce domaine ?

Mme Nicole Le Peih. Après le contrat qui a été signé en 2016 avec l'Inde pour la vente de Rafale, une nouvelle commande de ce pays est prévue en 2019. L'enjeu est de vendre entre 100 et 200 Rafale, mais on a aussi évoqué la vente de 111 hélicoptères Panther, fabriqués par Airbus, de pièces d'industrie et de 3 sous-marins Scorpène. La question du transfert de technologies a été soulevée lors de la signature du contrat de 2016 : il y avait des inquiétudes sur la manière de garantir que cela ne menace pas les intérêts fondamentaux de la France. Quel recul avons-nous sur ce contrat ? Pouvez-vous nous éclairer sur les nouvelles négociations ?

Mme Delphine O. Lors d'une audition qui s'est déroulée ici-même, à l'Assemblée nationale, en 2013, le président-directeur général de Dassault Aviation, Éric Trappier, a déclaré ce qui suit : « si demain j'ai l'autorisation de la DGA de fabriquer tout en Inde, y compris les appareils destinés à l'armée française, je le ferai : je n'ai pas d'états d'âme ». Ma question porte donc sur l'encadrement des transferts de technologies. La déclaration que je viens de citer est, évidemment, un brin provocatrice, mais elle montre bien le souhait de certaines entreprises de défense françaises d'aller le plus loin possible dans ce domaine.

Une grande partie des ventes d'armes les plus importantes, sur la période récente, n'a pu aboutir qu'après le consentement donné par la France à de tels transferts. C'est une tendance de fond que nous avons constatée lors des négociations avec l'Inde, le Brésil, la Turquie, la Malaisie ou encore la Corée du Sud. Les clauses de transfert de technologies

permettent, certes, la conclusion de contrats mais il ne faut pas oublier les effets corollaires, à savoir la délocalisation de la production d'armes – il y a donc un impact négatif sur l'emploi en France –, l'émergence de nouveaux concurrents industriels et la possibilité donnée à d'autres pays de se doter de nouvelles technologies qui augmentent la force d'armées étrangères.

La question est évidemment sensible, et vous avez rappelé que l'examen des contrats se fait au cas par cas, afin de préserver les intérêts fondamentaux de notre pays. Serait-il utile, madame la Secrétaire générale, qu'il y ait une stratégie globale, au plan national, pour encadrer les transferts de technologies, qui constituent une tendance de fond, je l'ai dit, pour permettre aux industriels de mieux connaître les possibilités offertes par la France et, surtout, pour préserver au mieux nos intérêts ? Une telle stratégie globale pourrait-elle être menée, ou incarnée, par une agence chargée des questions de transfert de technologies, sous l'autorité du ministère de la défense ?

M. Sébastien Nadot. Permettez-moi, pour alimenter la réflexion, de rappeler le cas déjà ancien de la livraison de blindés légers Sherpa à l'Égypte : 18 ont été livrés en 2012, 96 en 2013 et 77 en 2014. Ma question porte naturellement sur cette dernière année : ces blindés légers, qui sont adaptés aux rues étroites des villes égyptiennes, ont pu servir lors du massacre de la place Rabia el-Adaouïa. Étant donné ce massacre perpétré avec du matériel français, comment se fait-il que les livraisons se soient poursuivies l'année suivante ? Question sous-jacente : le contrôle interne de la situation – qui me semble être très bon – suffit-il en l'état ? Ne faut-il pas y ajouter un contrôle externe pour éviter de telles situations problématiques ?

M. Buon Tan. À en croire nos collègues, il semble que nous vendions souvent des armes à des pays dans lesquels elles finissent par être utilisées contre les civils, contrairement à leur destination initiale. Avons-nous les moyens concrets de vérifier sur le terrain où atterrissent ces armes ?

D'autre part, les autorisations de vente de matériels couvrent-elles également les services de maintenance et de formation qui leur sont liés ? Je pense par exemple aux ventes de Rafale ou à la vente de sous-marins à l'Australie.

Existe-t-il un programme européen ou international de recyclage des armes en fin de vie ? Que deviennent les armes mises au rebut ou qui ne sont plus utilisées par l'armée et les services de police ?

Enfin, que se passe-t-il sur le terrain lorsqu'un pays réexporte des armes sans autorisation ?

M. Joaquim Pueyo, vice-président de la commission de la défense nationale et des forces armées. Les armes tuent 500 000 personnes par an. C'est un secteur dont le chiffre d'affaires s'élève à 80 milliards d'euros : il est donc normal que la France, pays exportateur, s'intéresse à la question. Nous sommes très sollicités par Amnesty International et d'autres organisations non gouvernementales qui nous interrogent sur la fiabilité du contrôle. Vous avez évoqué la CIEEMG, placée sous l'égide du Premier ministre : qui la compose ? Disposez-vous des moyens suffisants pour que votre contrôle soit authentique et fiable ?

D'autre part, l'ONU a élaboré le traité sur le commerce des armes. Or, nous vendons des armes à des pays qui n'en sont pas signataires. Quel sentiment vous inspire cette question qui me semble légitime ?

Enfin, l'Union européenne a pris une position commune concernant les exportations d'armes, notamment lorsqu'il est possible de déterminer qu'elles affectent les droits de l'homme. Travaillez-vous en osmose avec l'Union sur cette question et la CIEEMG tient-elle compte d'informations qu'elle obtient auprès d'autres pays ?

M. Philippe Michel-Kleisbauer, membre de la commission de la défense nationale et des forces armées. Outre les transferts de technologies, il se produit également des transferts de personnel, étant donné l'excellence et l'expertise du personnel français. Pouvez-vous par exemple nous confirmer que la marine britannique débauche de la main d'œuvre française pour assurer la maintenance de ses bâtiments ?

Mme Claire Landais. Je me permettrai de passer la parole à Bertrand Le Meur pour compléter mes réponses et, le cas échéant, de répondre à certaines questions par écrit.

La question du respect de nos engagements internationaux, de la composition de la commission et de notre manière de raisonner est récurrente. La politique d'exportation d'armes répond à un équilibre complexe entre diverses considérations qui ne se compensent pas toutes de la même façon. S'agissant du respect du droit international, au-delà des cas d'embargo qui sont assez aisés à gérer et qui peuvent expliquer les taux de refus parfois importants dans telle ou telle zone, nous nous fondons sur deux références principales. La première est la position commune de 2008 de l'Union européenne : outre la législation communautaire très précise concernant les transferts intracommunautaires, il existe en effet des éléments de droit européen qui encadrent l'examen par les États membres des exportations vers des pays tiers, la position commune contenant huit critères. La seconde est le traité sur le commerce des armes, dont les articles 6 et 7 notamment ajoutent de la précision en obligeant les États signataires, en fonction de leur degré de connaissance, à interdire certains transferts et en les invitant à proposer des mesures d'atténuation des risques avant de se prononcer sur les exportations.

Ces deux instruments reposent en effet sur le principe du degré de connaissance de l'État sollicité pour une exportation. Cette connaissance est évidemment essentielle pour apprécier le risque éventuel de violation de nos engagements internationaux. Le TCA prévoit qu'elle puisse être forgée par tous les moyens utiles et de fait, nous travaillons à la fois sur la base de rapports officiels – nous lisons par exemple avec grande attention les rapports des panels d'experts de l'ONU sur le Yémen, même s'ils ne différencient pas toujours avec précision les armes susceptibles de causer des violations du droit international, ce qui nous incite à décortiquer l'information en fonction des unités militaires identifiées comme destinataires des équipements, de leur position sur le terrain, et ainsi de suite – mais aussi des sources ouvertes et, bien entendu, la CIEEMG est également alimentée par nos services de renseignement. C'est la raison pour laquelle il existe, dans ce processus d'instruction interministérielle, des éléments classifiés au titre du secret de la défense nationale, parce que leur publication révélerait des capacités nationales de capteurs qu'il n'est pas question de faire connaître à des adversaires. Quoi qu'il en soit, le processus de la CIEEMG est alimenté par un certain nombre d'informations qui relèvent de l'évaluation nationale – car la France veille à se munir de capacités nationales d'évaluation des situations locales – et qui nous permettent d'apprécier le risque éventuel d'emploi effectif sur un théâtre ou, au contraire, l'absence de

risque « manifeste », selon le terme employé dans la position commune, ou « prépondérant » selon celui du TCA.

Au principe du degré de connaissance s'ajoute celui du degré de risque. Le respect de nos engagements internationaux fait naturellement consensus mais il se niche des marges d'appréciation concernant la définition du risque prépondérant et du risque manifeste, qui nourrit les discussions de la CIEEMG. Il faut aussi avoir à l'esprit le fait que la définition d'une violation grave du droit international humanitaire n'est pas non plus d'un maniement automatique. Comme vous le savez, la *summa divisio* du droit international humanitaire se fait entre les objectifs militaires et civils – entre la population civile et les combattants. Ce droit proscrit absolument toute attaque dirigée contre des civils mais il n'interdit pas les dommages collatéraux – ou, pour le dire autrement, tout dommage collatéral ne constitue pas une violation du droit international humanitaire. Le principe de proportionnalité interdit les dommages collatéraux disproportionnés par rapport à l'avantage militaire attendu d'une attaque.

En clair, la question du respect de nos engagements internationaux implique un certain nombre d'évaluations nationales et d'appréciation des différents concepts du droit international humanitaire ; c'est un processus complexe qui oblige à recourir aux informations des services de renseignement pour savoir ce qui se passe concrètement sur le terrain. Dans le cas yéménite, par exemple, nous tenons compte de la position et du rôle au sein d'un dispositif tactique des unités militaires qui peuvent mettre en œuvre des équipements que nous aurions exportés et du son caractère défensif ou offensif de ces matériels. Il en est résulté depuis 2015 une inflexion réelle de nos processus et procédures pour les adapter à la situation de conflit au Yémen – le contrôle est désormais beaucoup plus étroit et nous avons remonté la chaîne politique pour que les sujets les plus délicats ne soient pas traités dans un flux continu mais plutôt au niveau approprié – mais aussi une inflexion sur le fond depuis l'engagement des hostilités.

Il arrive cependant qu'il existe un décalage entre la situation sur le terrain et des exportations qui ont eu lieu quelques années auparavant. Aucune obligation internationale n'impose de rapatrier en France des équipements militaires exportés longtemps avant. Il est donc vrai que nous avons noué des partenariats stratégiques avec l'Arabie saoudite et avec les Émirats arabes unis qui ont donné lieu à la livraison de matériels stratégiques tels que des chars Leclerc et des Mirage 2000-9, et que nos obligations internationales ne nous imposent pas de remettre en question la présence de ces équipements dans ces pays.

En effet, monsieur le député Tan, les autorisations d'exportation ne couvrent pas uniquement la livraison d'équipements mais aussi des contrats de maintenance et de formation – d'où la réflexion potentielle à avoir sur la maintenance des équipements stratégiques qui ont été livrés.

Une fois déterminé le fait que nos engagements internationaux sont respectés, d'autres considérations peuvent entrer en ligne de compte : le maintien de nos partenariats stratégiques avec des pays engagés à nos côtés dans la lutte contre le terrorisme – je pense évidemment à l'Égypte ou encore aux Émirats arabes unis – fait naturellement peser la balance en faveur de la délivrance d'autorisations d'exportation.

M. Bertrand Le Meur, directeur adjoint de la Direction des Affaires internationales Stratégiques et technologiques. La CIEEMG couvre tous les produits spécifiquement définis pour un usage militaire : non seulement les systèmes finaux vendus clé

en main à des pays étrangers, mais aussi tous les équipements, depuis la vis jusqu'à la carte électronique, vendus par des industriels français sous-traitants d'industriels d'autres pays. Le flux d'éléments est donc considérable : chaque année, quelque 7 000 licences ou modifications de licence sont accordées et, encore une fois, elles vont bien au-delà des équipements finaux exportés par la France ; dans certains cas, la valeur faciale ne dépasse pas 300 euros.

Outre le SGDSN, la CIEEMG rassemble trois ministères : le ministère des affaires étrangères pour l'analyse géostratégique et l'évaluation du contexte stratégique dans les pays clients ou clients de clients dans le cas des sous-traitants, le ministère de l'économie et des finances et le ministère des armées dans toutes ses dimensions – la dimension politique liée aux accords de défense, mais aussi la dimension technique, la DGA apportant son expertise en appui aux analyses, et la dimension du renseignement. En clair, l'analyse technique des licences, en particulier celles qui représentent un enjeu fort, est très approfondie et se traduit par l'imposition éventuelle de conditions limitatives très strictes. Certaines licences comportent jusqu'à soixante pages de conditions.

Parallèlement à la CIEEMG, qui ne porte que sur les matériels exclusivement militaires, s'ajoute la notion de biens à double usage, c'est-à-dire les biens qui ont une vocation essentiellement civile mais qui peuvent, le cas échéant, être employés dans des systèmes militaires et qui font donc l'objet d'un contrôle très strict, en particulier dans le domaine de la prolifération et des armes de destruction massive, au sein d'une commission présidée par le ministère des affaires étrangères, qui comprend les mêmes membres que la CIEEMG et qui applique notamment des procédures « attrape-tout ».

La réglementation ITAR est un élément dimensionnant de l'analyse de la souveraineté nationale et de la capacité de la France à exporter en toute liberté les équipements qu'elle a développés pour ses propres besoins. Comment s'affranchir de l'ITAR ? Pour l'avoir pratiqué lors de la résolution de nombreux problèmes dans le cadre du SGDSN, je ne suis pas certain qu'il existe une ligne unique : il ne me semble pas possible d'envisager une politique de contournement, de « désitarisation » ou, pour dire les choses de manière plus politiquement correcte, de désensibilisation : pour être insensible à l'ITAR, il faut, dans les domaines concernés, être totalement autonome sur le plan industriel. Or, l'ITAR couvre un très grand nombre de produits et d'activités, notamment les composants électroniques. Être insensible à l'ITAR suppose donc de disposer d'une industrie électronique totalement autonome, notamment dans le secteur des gros composants électroniques comme les réseaux programmables FPGA, les circuits intégrés de type ASIC et autres gros processeurs. En outre, l'ITAR couvre également les produits tels que les peintures, les colles, certains matériaux voire des procédés de fabrication ; pour y être insensible, la France devrait aussi disposer d'une industrie autonome dans ces domaines, ce qui n'est pas toujours le cas – certaines colles spécifiques, par exemple, ont été développées aux États-Unis pour des matériaux très avancés dans le cadre de programmes militaires et n'ont pas de viabilité économique en France. J'avoue donc que le SGDSN ne peut se prononcer sur la possibilité de tracer une ligne directrice unique pour s'affranchir de l'ITAR. Il existe certes des lignes directrices dans certains contrats mais il faut à chaque fois envisager la discussion avec les Américains pour lever la contrainte de l'ITAR.

Mme O a posé la question de savoir si les transferts de technologies ne suscitent pas l'émergence de concurrents capables de s'implanter sur le terrain de la France et, *in fine*, ne provoqueraient pas le début de la fin de notre industrie de défense. Les transferts de technologies sont très encadrés par la CIEEMG et le ministère des armées – en particulier la

DGA – y est très attentif. La position de M. Trappier que vous évoquiez, madame la députée, est celle d'un chef d'entreprise, dont l'objectif principal est la croissance de son chiffre d'affaires. Or, si la France promeut les exportations, ce n'est pas seulement en raison de leur enjeu commercial – qui est évident – mais aussi dans l'objectif principal et constant pour le ministère des armées de maintenir l'activité des chaînes de fabrication et des bureaux d'études nationaux afin d'éviter les à-coups et les trous d'activité qui engendreraient des pertes de compétences et des difficultés à les rattraper. Il existe entre l'industrie et la DGA un hiatus assez fort : la première entend accroître son chiffre d'affaires et ses marges, tandis que la France veut exporter tout à la fois pour conclure des accords stratégiques et, surtout, pour assurer la continuité de son industrie de défense et d'armement, qui est la condition de sa souveraineté.

Quant au transfert de personnel, monsieur Michel-Kleisbauer, la CIEEMG encadre aussi les transferts intangibles. Elle ne s'oppose naturellement pas à la liberté de circulation des travailleurs, mais peut s'opposer au transfert de compétences associées. Je conçois que le Royaume-Uni, dont on sait les difficultés qu'il a eues à remonter en puissance après avoir abandonné son industrie navale, cherche à récupérer des ouvriers, des techniciens, des agents de maîtrise et des ingénieurs qui apportent leurs compétences, mais ces compétences sont personnelles et la CIEEMG n'est pas en mesure de s'y opposer. Par les clauses relatives au transfert de propriété et de compétences et par les restrictions qui y sont apportées, la CIEEMG surveille les transferts de savoir-faire industriels et de propriété intellectuelle, mais elle ne saurait maîtriser les savoir-faire des individus. En outre, je ne suis pas sûr que la France s'opposerait aux transferts permettant au Royaume-Uni d'acquérir ces compétences, compte tenu du partenariat stratégique qui nous lie à ce pays.

Enfin, il a été posé la question du tropisme de certains de nos partenaires européens pour l'achat d'armements américains. Il est clair pour tous les techniciens de l'armement et de la défense que les Américains jouent sur plusieurs tableaux en même temps : celui de la vente de leurs équipements, celui de l'octroi d'une protection par leurs forces et l'octroi d'une protection par le bouclier de l'OTAN qu'ils maîtrisent de manière évidente. Ce triptyque leur donne un poids considérable en matière commerciale. Il faut y ajouter une appétence naturelle des acteurs opérationnels d'un certain nombre de pays, dont la France, car l'utilisation de matériels américains est parée d'un certain prestige. Cela compte toujours beaucoup dans les choix qui sont faits. Ce tropisme est également apparu lors de la préparation du règlement relatif au Fonds européen de défense, qui traduit la volonté de la Commission et du Conseil de développer une industrie européenne de défense autonome. Les nombreux *caveats* que comprend ce règlement démontrent que la définition d'une industrie européenne de défense est d'une complexité sans fin – faut-il faire appel aux sites de valeur ajoutée ou aux chaînes de décision des entreprises ? Cette question, à ma connaissance, n'a pas trouvé de réponse. Cela a un impact sur la capacité de la France à organiser des coopérations qui soient la marque de l'autonomie stratégique européenne. Les difficultés persistent, même si les choses progressent.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Quatre questions vous ont été posées et restent sans réponse. *Quid* du suivi du contrat très important passé avec l'Inde ? M. Fanget s'est interrogé sur l'association en amont du Parlement à ce suivi. Ensuite, une question portait sur l'écart paradoxal entre les taux de refus en Asie et au Proche-Orient ; là encore, à question précise, réponse précise. Une question précise vous a été posée pour savoir si le matériel français a servi ou non à la répression en Égypte ; donnez-nous l'information. Enfin, vendons-nous des armes à des pays non signataires du TCA ? Ajoutons-y une dernière question de M. Bouyx.

M. Bertrand Bouyx. J'ai été rapporteur du projet de loi autorisant l'adhésion au protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu. À cette occasion, la France a émis une réserve concernant le marquage du pays importateur sur les armes. Qu'est-ce qui explique cette réserve, alors que nous sommes par ailleurs capables de tracer n'importe quel produit alimentaire ?

Mme la présidente Marielle de Sarnez. J'ajoute qu'une question vous a été posée sur les sanctions – l'expert que nous avons reçu avant vous nous a indiqué qu'il n'y en avait pas, mais peut-être votre point de vue sera-t-il différent. Sur tous ces points très précis, une réponse en une phrase serait utile.

Mme Claire Landais. S'agissant des taux de refus pour l'Asie et le Proche-Orient, de nombreux refus sont liés au risque d'utilisation des matériels à des fins de maintien de l'ordre, conformément à nos directives de haut niveau. Cela explique en grande partie le taux de refus pour l'Asie du Sud. Je ne nie pas que les taux de refus pour le Proche et le Moyen-Orient sont assez faibles : ils sont aussi le fruit d'une certaine autocensure. Il arrive que le processus s'interrompe dès l'examen du respect de nos engagements internationaux mais la plupart du temps, nous allons au-delà car les industriels ont intégré notre mode de raisonnement, ce qui explique que les taux de refus varient d'une zone à l'autre.

Il n'existe aucune exclusive entre la réponse diplomatique et la réponse militaire. Au contraire, le maintien de partenariats stratégiques par la livraison d'armement constitue parfois un levier d'action en vue du règlement politique ou diplomatique de certaines crises. La France considère qu'elle a parfois intérêt à maintenir un partenariat stratégique pour pouvoir agir sur un partenaire. En outre, laisser certains marchés à des pays moins regardants sur l'usage ultérieur des matériels revient aussi à se dédouaner de toute intervention politique ou diplomatique dans des conflits où la France entend peser. S'agissant du conflit yéménite, par exemple, la France est présente et fait passer des messages sur son règlement politique à ses partenaires stratégiques que sont l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis.

Un mot sur l'Égypte : les éléments chiffrés dont je dispose me laissent penser qu'hormis un cas possible d'utilisation de blindés Sherpa dans le cadre du maintien de l'ordre, les 200 blindés légers acquis par l'armée égyptienne sont bien utilisés dans le Sinaï et non dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre. En revanche, d'autres matériels livrés, les MIDS, ne sont pas des matériels de guerre ni des biens duaux et ne sont donc pas soumis à autorisation ; nous avons donc une moindre capacité de regard sur leur utilisation par la police. Je répète néanmoins que selon les éléments dont nous disposons, les blindés légers sont bien aux mains de l'armée dans le Sinaï.

M. Bertrand Le Meur. S'agissant du recul que nous avons sur les contrats de transfert de technologies passés avec l'Inde, il est à peu près nul en ce qui concerne les Rafale. Les industriels transmettent encore de nombreuses demandes de licence à la CIEEMG en vue de transférer de la fabrication, et non des compétences. Il faut en effet distinguer entre le transfert de fabrication et le transfert de technologie : la réalisation d'une fabrication ne permet pas forcément de définir la génération suivante. Dans le cas de l'Inde, les transferts de fabrication sont nombreux, les transferts de technologie rares. C'est à ce stade le seul recul que nous ayons.

Mme O a évoqué l'opportunité d'une stratégie verticale et d'une agence permettant de mieux contrôler les transferts de technologie vers ces pays. À titre personnel, je

suis convaincu que le dispositif actuel est très encadré, notamment par la DGA, et que les conditions sont drastiques – au moins dans le domaine de la défense ; la question peut éventuellement se poser dans d’autres domaines comme le nucléaire, qui ne sont pas de ma compétence. Quoi qu’il en soit, les exigences formulées dans le cadre des restrictions imposées par la CIEEMG me paraissent tout à fait suffisantes pour protéger les compétences et l’avance technologique de la France dans le domaine des matériels de défense.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Vendons-nous des armes à des pays non signataires du TCA ?

Mme Claire Landais. Le TCA fait son chemin mais il reste de nombreux pays non signataires. Dans ces conditions, oui, la France vend des armes à des pays non signataires de ce traité. Je ne crois pas que cela présente une difficulté : le TCA comme la position commune ont pour objectif d’empêcher la vente d’armes faisant d’objet d’une licence dans des circonstances où elles seraient susceptibles d’être utilisées en violation des droits de l’homme, à des fins de répression interne ou, en cas de conflit armé, en violation grave du droit international humanitaire. L’essentiel est de s’assurer que les pays destinataires ne se trouvent pas dans des situations où ces actes peuvent être avérés.

Quant à savoir si nous vendons des armes à des pays qui ont eux-mêmes pris des engagements concernant leurs propres exportations d’armements, nous gérons ce problème grâce à nos certificats de réexportation. Lorsque nous estimons que les destinataires éventuels présentent un risque de réexportation vers des zones de rebond, alors nous prenons nos précautions en appliquant nos règles – je l’ai dit : 50 % de nos autorisations sont assorties de conditions. Nous veillons à ce qu’il n’y ait pas de réexportation. S’agissant du contrôle des réexportations, il est vrai que le prestige américain permet aux États-Unis de recourir à des mécanismes de contrôle extraterritoriaux que la France a plus de difficultés à mettre en place, car nous ne disposons pas d’équipes d’inspecteurs à ces fins en vertu du principe de souveraineté des États. Nous disposons néanmoins de capacités diplomatiques pour faire pression sur certains partenaires et vérifier les conditions d’emploi du matériel.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Il est tout de même paradoxal que nous veillions au respect du droit international tout en vendant des armes à des pays qui ne le respectent pas, puisqu’ils ne sont pas signataires du TCA. C’est un débat de nature politique que nous n’ouvrirons pas ici, mais la question est intéressante.

M. Bertrand Bouyx. Qu’en est-il de la réserve formulée par la France concernant le marquage des armes à l’importation ? Pourquoi cette réserve alors que nous sommes capables de tracer le moindre emballage de jambon ?

Mme Claire Landais. Je ne suis pas en mesure de vous répondre et vous propose de vous adresser une réponse écrite sur ce sujet qui relève d’ailleurs plutôt du ministère des affaires étrangères.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je vous remercie d’avoir accepté le principe de cette audition ; nous aurons sans doute à nous revoir. Il reste plusieurs questions en suspens, en particulier la nature d’un éventuel contrôle externe en sus du contrôle interne.

La séance est levée à douze heures et trente minutes.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 18 juillet 2018 à 11 heures

Présents. - M. Bertrand Bouyx, M. Alain David, M. Benjamin Dirx, M. Michel Fanget, M. Bruno Fuchs, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferriere, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Nicole Le Peih, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, M. Jean François Mbaye, Mme Monica Michel, M. Sébastien Nadot, Mme Delphine O, M. Jean-Luc Reitzer, M. Joachim Son-Forget, M. Buon Tan, Mme Valérie Thomas

Excusés. - Mme Clémentine Autain, M. Hervé Berville, M. Moetai Brotherson, Mme Samantha Cazebonne, M. Bernard Deflesselles, Mme Laurence Dumont, Mme Anne Genetet, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, Mme Sonia Krimi, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marion Lenne, Mme Marine Le Pen, M. Maurice Leroy, M. Jacques Maire, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Frédéric Petit, M. Hugues Renson, M. Bernard Reynès, Mme Liliana Tanguy, M. Sylvain Waserman

Assistaient également à la réunion. - M. Philippe Michel-Kleisbauer, M. Joaquim Pueyo