GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Analyse nationale des risques de **financement** de la **prolifération** (ANR-FP)

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

COLB – Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Table des matières

*Par **Stéphane BOUILLON**,*
Secrétaire général de la défense
et de la sécurité nationale (SGDSN)

*et **Didier BANQUY**,*
Président du Conseil d'orientation
de la lutte contre le blanchiment de capitaux
et le financement du terrorisme (COLB)

INTRODUCTION

Le Conseil de sécurité des Nations unies, réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, indiquait dès 1992 que la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constituait « une menace à la paix et à la sécurité internationales ».

Depuis, l'aggravation des crises de prolifération nord-coréenne et iranienne ainsi que l'utilisation répétée de l'arme chimique sur le théâtre syrien ont illustré la nécessité pour la communauté internationale de maintenir des politiques actives de lutte contre la prolifération. L'actualisation stratégique publiée en 2021 par le ministère des Armées relève à ce titre que, dans un environnement international instable, « la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace croissante [...], y compris sur le territoire national »[1].

Face à ce constat, la France est fortement engagée au niveau international, européen et national pour ajuster en permanence les cadres politiques et juridiques à l'évolution de la menace et lutter efficacement contre la prolifération.

Ainsi, la France, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, membre fondateur de l'Union européenne exerçant une influence particulière au sein du Conseil, joue un rôle central dans l'édification, la mise en œuvre et la surveillance du respect des sanctions relatives à la lutte contre le financement de la prolifération. En parallèle, la France est active au sein des forums internationaux afin de promouvoir l'adhésion de la communauté internationale aux principes de non-prolifération. C'est notamment le cas au sein de l'initiative de sécurité contre la prolifération (*Proliferation Security Initiative* - PSI), à travers laquelle la France soutient la mise en œuvre des « Principes de Paris[2] ». Cela se traduit par ailleurs par la mise en œuvre de coopérations techniques encadrées par Expertise France3 dans les pays en développement et émergents.

Au niveau national, les autorités françaises disposent de capacités autonomes de désignation en matière de lutte contre le financement de la prolifération. Elles ont également adopté un cadre législatif et règlementaire complet qui criminalise les actes de prolifération, instaure des systèmes de contrôle des exportations et des

1 - Source : https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021 (dernier accès le 2 mai 2022).

2 - Les Etats participants à la PSI ont agréés le 4 septembre 2003 la Déclaration sur les principes d'interception (dit « Principes de Paris ») qui fixe les objectifs de l'Initiative et les engagements des Etats pour y parvenir.

3 - Expertise France est l'agence publique française de conception et de mise en œuvre de projets internationaux de coopération technique.

transferts de technologies sensibles, et sanctionne les acteurs impliqués dans des programmes proliférants, que ce soit au niveau national, européen ou onusien. La dernière réforme du cadre réglementaire, introduite par le décret n° 2020-1481 adopté le 30 novembre 2020, permet à l'administration de soumettre à contrôle et d'interdire le transit de biens non-listés par le règlement (UE) n°2021/821 en cas de risque proliférant. Cette mesure nationale, parmi de nombreuses autres, atteste de la volonté française de s'engager toujours plus en avant dans la lutte contre la prolifération et son financement.

Cet engagement des autorités françaises en matière de lutte contre la prolifération tient au fait que la France et ses ressortissants, compte tenu de leur positionnement géographique au carrefour de l'Europe occidentale ainsi que de l'ouverture et du poids de l'économie française au sein de l'Union européenne, sont particulièrement exposés au risque de contribuer, directement ou indirectement, à des programmes proliférants.

A ce titre, la pleine mobilisation du secteur privé, qui reste confronté en première ligne aux menaces de financement de la prolifération, constitue un rouage indispensable de cette politique de prévention, de détection et de répression.

Dans ce contexte, la France a contribué activement à l'évolution de la recommandation n°1 du groupe d'action financière (GAFI) — qui, jusqu'en octobre 2020, ne concernait que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme — pour exiger que le financement de la prolifération fasse systématiquement l'objet d'une analyse des risques. Le présent document — élaboré en interministériel après consultation des acteurs du secteur privé — vient répondre à ce nouvel objectif. Il vise à favoriser la prise de conscience des risques de financement de la prolifération existant et à encourager la mise en œuvre de procédures de vigilance, en lien avec les administrations compétentes. Des mises à jour pourront être publiées dans le futur, selon l'évolution des menaces et des vulnérabilités identifiées.

Le Secrétaire général de la défense et la sécurité nationale

Stéphane BOUILLON

Le Président du COLB

Didier Banquy

1. Définition, objectifs et méthodologie de l'analyse nationale des risques de financement de la prolifération

La lutte contre le financement de la prolifération fait partie intégrante des champs d'action de la communauté internationale afin de prévenir le développement et l'acquisition d'armes de destruction massive (ADM). En France, elle s'inscrit pleinement dans une stratégie nationale de lutte contre la prolifération des armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques en violation du droit international.

La résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) a invité les Etats à se doter d'outils juridiques leur permettant de lutter contre le financement de la prolifération. Des résolutions ultérieures du CSNU sanctionnent plus spécifiquement certains Etats proliférants, comme la République populaire démocratique de Corée (RPDC ou Corée du Nord) et la République islamique d'Iran. Dix résolutions ont été adoptées à l'encontre de la RPDC depuis 2006 en vue de peser sur les ressources financières du régime et de l'inciter à abandonner ses programmes d'ADM. Malgré ces mesures, les rapports périodiques du panel des experts chargé d'épauler le comité 1718[4] du CSNU font état d'une adaptation continue des méthodes de contournement des sanctions mobilisées par la Corée du Nord, y compris dans l'objectif d'accumuler des devises à l'étranger. La lutte contre le financement de la prolifération reste donc une priorité afin de garantir le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A. Périmètre et définition de la prolifération et son financement

1. PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE

Le mandat du Groupe d'action financière (GAFI)[5] en matière de lutte contre le financement de la prolifération concerne les sanctions financières ciblées du CSNU à l'encontre de la Corée du Nord et de l'Iran.

En complément, la France met également en œuvre les régimes de sanctions de l'Union européenne, qui complètent les régimes de sanctions existant ou en créent de nouveau (contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, notamment), et des mesures adoptées à titre national à l'égard des entités susceptibles de mener des activités proliférantes (mesures de gel des avoirs, par exemple).

Par conséquent, la lutte contre la prolifération — et son financement — ne se limite pas en France au seul périmètre des pays faisaient l'objet de sanctions mais prend également en compte l'ouverture potentielle de nouveaux foyers de prolifération, de même que l'existence de pays rebonds par lesquels transitent les flux proliférants.

4 - Comité de sanctions mis en place par la résolution 1874 (2006) du Conseil de sécurité mais communément appelé Comité 1718 en référence à la première résolution du CSNU adoptée à l'encontre de la RPDC.

5 - Organisme intergouvernemental créé par le G7 en 1989, initialement afin de lutter contre le blanchiment de capitaux. Le mandat du GAFI a été étendu à la lutte contre le financement du terrorisme en 2001 et à la lutte contre le financement de la prolifération en 2008.

2. LES DIFFÉRENTES FORMES DE FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

Au sens du GAFI[6], le **financement de la prolifération** doit être compris comme la mise à disposition de ressources financières ou économiques à destination d'entités contribuant au développement d'ADM – ces dernières pouvant être nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques – y compris la prolifération de leurs vecteurs ou des matières connexes (incluant les biens et technologies à double usage employés à des fins non légitimes).

Ce financement peut prendre plusieurs formes :

- **le financement direct** concerne la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques qui peuvent contribuer directement au développement des capacités d'un programme d'ADM (acquisition d'un bien à double usage utile à la mise au point d'une ADM, financement d'une entité ou d'un Etat proliférant, etc.). La France reste relativement peu exposée au risque de financement direct de programmes proliférants, tout flux financier faisant intervenir des personnes physiques et morales issues de pays sous sanctions internationales étant étroitement surveillé ;
- **le financement indirect** concerne la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques qui peuvent contribuer indirectement à la prolifération au travers l'interposition d'une personne, d'une entité et/ou d'un Etat qui entretient des liens avec des acteurs impliqués dans des programmes ADM (intermédiaires et sociétés-écrans par exemple).

Cette analyse nationale des risques tient compte de ces deux dimensions et s'attache à prendre en compte l'ensemble des données qui permettent de caractériser un risque découlant du financement de la prolifération.

Une compréhension des mécanismes de prolifération des ADM permet de mieux appréhender les risques de financement de la prolifération auxquels sont exposés les acteurs publics et privés en France. A ce titre, le GAFI fournit un aperçu assez large des activités qui contribuent à la prolifération des ADM[7].

6 - Si la portée de la recommandation 1 est limitée aux sanctions financières ciblées, les lignes directrices du GAFI publiées en juin 2021 sur l'évaluation des risques de financement de la prolifération et les mesures d'atténuation, définissent le financement de la prolifération comme "the risk of raising, moving, or making available funds, other assets or other economic ressources, or financing, in whole or in part, to persons or entities for purposes of WMD proliferation, including the proliferation of their means of delivery or related materials (including both dual-use technologies and dual-use goods for non-legitimate purposes)".

7 - Les lignes directrices du GAFI publiées en juin 2021 sur l'évaluation des risques de financement de la prolifération et les mesures d'atténuation définissent la prolifération des armes de destruction massive comme : "the manufacture, acquisition, possession, development, export, trans-shipment, brokering, transport, transfer, stockpiling or use of nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery and related materials (including both dual-use technologies and dual use goods used for non-legitimate purposes)".

B. Contexte de rédaction d'une analyse des risques de financement de la prolifération

1. MISE À JOUR DES RECOMMANDATIONS DU GAFI CONCERNANT L'ANALYSE DES RISQUES

En 2020, le GAFI a amendé sa recommandation n°1 et sa note interprétative — qui jusque-là ne concernait que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme — pour exiger que le financement de la prolifération fasse systématiquement l'objet d'une analyse nationale des risques. Pour ce faire, les Etats membres du GAFI sont invités à mener une analyse des risques de prolifération auxquels ils sont exposés, à renforcer les échanges avec le secteur privé et adopter les mesures d'atténuation adaptées.

Pour rappel, dans le contexte de la recommandation n°1 telle qu'amendée en 2020, le risque de financement de la prolifération se réfère strictement et uniquement à la violation, la non mise en œuvre ou le contournement potentiels des obligations en matière de sanctions financières ciblées visant l'Iran et la Corée du Nord.

Cette évolution intervient alors que la lutte contre la prolifération fait partie depuis 2008 du mandat du GAFI. La recommandation n°7 du GAFI, relative aux sanctions financières ciblées liées à la prolifération, impose aux Etats de mettre en œuvre les mesures de gel d'avoirs et d'interdiction de mise à disposition de fonds imposées par le CSNU sans délai et renforce la coopération internationale sur ce sujet. L'efficacité de la mise en œuvre de cette recommandation est mesurée à travers le résultat immédiat 11 de la Méthodologie du GAFI[8], pour lequel la France a obtenu un niveau d'efficacité « significatif »[9] lors de son évaluation par le GAFI en 2021.

Dans ce contexte, la France consolide une analyse nationale des risques — sur la base des éléments d'appréciation dont elle disposait déjà dans le cadre de son approche globale de la lutte contre la prolifération — afin de compléter celle publiée en septembre 2019 par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB)[10]. Ce document doit permettre de lister les secteurs les plus exposés aux risques de financement de la prolifération, de faciliter une meilleure compréhension de ces risques par le secteur privé, de recenser les mesures d'atténuation adoptées pour y faire face et de mettre en évidence les secteurs pour lesquels une meilleure prise en compte des risques est nécessaire.

8 - Le résultat immédiat 11 de la méthodologie du GAFI : « Les personnes et entités impliquées dans la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, conformément aux Résolutions applicables du Conseil de Sécurité des Nations Unies. »

9 - « Le GAFI reconnaît l'efficacité de la France dans la lutte contre la criminalité financière », Direction générale du Trésor, *https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/05/17/le-gafi-reconnait-l-efficacite-de-la-france-dans-la-lutte-contre-la-criminalite-financiere* (dernier accès le 20 juin 2022).

10 - Source : *https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/0cb649a1-21f3-4ef9-94ca-eacad18810b3/files/0cd4ec30-71e2-4f7d-a41a-a40afce1abb8* (dernier accès le 2 novembre 2021).

2. LES SPÉCIFICITÉS DE LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

Plusieurs aspects spécifiques distinguent la lutte contre le financement de la prolifération, notamment par rapport à ceux relatifs à la lutte contre le terrorisme et son financement.

- **La nature des acteurs impliqués** : les acteurs proliférants agissent — parfois clandestinement — pour le compte d'Etats et sont donc beaucoup plus structurés et opaques. Ils peuvent recourir à de multiples intermédiaires (sociétés écrans, établissements bancaires, courtiers, etc.) visant à masquer la véritable destination ou l'utilisation des fonds générés.
- **La temporalité** : les activités proliférantes s'inscrivent dans une temporalité longue. La crise de prolifération nord-coréenne a ainsi débuté dans les années 1990 et mobilise toujours la communauté internationale en 2022.
- **Le cadre géographique** : le développement de programmes proliférants par des Etats ne respectant pas les obligations créées par des textes internationaux (TNP, CIAC, etc.) s'effectue sur leur territoire et de manière dissimulée.
- **Les modalités de détection** : en matière de contre-prolifération, face aux difficultés à caractériser des réseaux structurés remontant à un même donneur d'ordre, notamment politique, la lutte contre le financement de la prolifération se concentre de facto sur la détection d'opérations isolées d'acquisition de matériels sensibles au profit d'entités proliférantes, ainsi qu'aux tentatives de financement ou de mise à disposition indirecte de ressources financières auprès de ces entités. En outre, les gels en matière de contre-prolifération visent des entreprises, entités ou personnalités n'ayant pas toujours un rôle direct dans le développement d'activités proliférantes mais qui participent au processus de décision politique, économique ou militaire des pays.

C. Méthodologie suivie

La rédaction de cette analyse des risques de financement de la prolifération (ANR-FP) a suivi, en 2021 et 2022, un processus coordonné par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et la direction générale du Trésor (DG Trésor) dans son rôle de Secrétariat du COLB. Elle a ainsi permis de mobiliser le COLB mais aussi l'ensemble des autorités actives dans la coordination interministérielle liées à la lutte contre la prolifération. Plusieurs consultations ont été menées avec les administrations et autorités de régulation françaises impliquées dans la lutte contre le financement de la prolifération[11] afin de couvrir un champ large de domaines exposés aux risques. Cette méthodologie, qui a consisté à objectiver les menaces et les vulnérabilités, correspond aux standards du GAFI. Le croisement de ces menaces et vulnérabilités permet d'identifier le niveau de risques associé à chaque secteur.

Au sens de cette ANR-FP, **les menaces** en matière de financement de la prolifération représentent les activités qui peuvent mener à des faits délictueux, que ce soit au niveau national ou à l'étranger. Les **vulnérabilités** permettent d'identifier les zones, dispositifs ou particularités propres à chaque secteur susceptible de conduire à des détournements à des fins de financement de la prolifération.

L'analyse des menaces a été le point de départ de l'ANR-FP. Elle a été élaborée en procédant à une analyse issue de cas typologiques et des retours d'expérience des administrations et autorités de contrôle et de régulation concernées, ainsi que du secteur privé. Concernant ce dernier, l'élaboration et l'administration d'un questionnaire a permis de sonder les acteurs privés sur leurs connaissances des enjeux liés à la lutte contre la prolifération et d'identifier des vulnérabilités éventuelles.

Sur la base de ces éléments, un niveau de menace (faible, modéré, élevé) a été défini pour chacun des modes d'action mis en œuvre par les réseaux proliférants (détournement de biens et technologies à double usage, captation de savoir-faire, contournement des sanctions).

Les vulnérabilités ont également été évaluées selon une analyse visant à apprécier, pour chaque secteur, comment ses caractéristiques intrinsèques pouvaient le rendre vulnérable à la menace de financement de la prolifération. Les facteurs de vulnérabilités pris en compte sont les suivants :

- possibilités d'anonymat offertes par le produit ou secteur ;
- possibilités d'opacification de la transaction ;
- vulnérabilités transfrontalières (exposition aux marchés internationaux, par exemple) ;
- rapidité ou complexité du produit ou des transactions.

Les vulnérabilités de chaque produit, service ou opération ont fait l'objet d'une cotation à trois niveaux (faible, modéré et élevé) permettant de rendre compte de leur degré d'exposition intrinsèque. Il a été tenu compte des **mesures d'atténuation** (actions prises par le gouvernement, les autorités françaises et le secteur privé pour réduire le risque) en place afin d'évaluer, selon la même échelle, le niveau de vulnérabilité résiduelle présenté par chaque secteur.

11 - Coordination nationale du renseignement et la lutte contre le terrorisme, ministère des armées, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de la mer, autorité des marchés financiers, autorité de contrôle prudentiel et de régulation.

I. Définition, objectifs et méthodologie de l'analyse nationale des risques de financement de la prolifération

Ces éléments ont permis de rédiger la présente analyse nationale des risques de financement de la prolifération. Le document décrit dans un premier temps le cadre législatif et règlementaire français en vigueur dans le domaine de la lutte contre la prolifération puis dresse un état de la menace que constituent les pays proliférants. Des secteurs exposés au risque de financement de la prolifération sur le territoire français sont identifiés en conséquence. Pour chacun d'entre eux, les mesures d'atténuation mises en œuvre et des voies d'évolution sont présentées.

Cadre réglementaire et opérationnel français

A. Le cadre juridique français en matière de lutte contre le financement de la prolifération

Les mécanismes de sanctions constituent un outil indispensable pour atteindre les objectifs politiques de la France dans la lutte contre la prolifération des ADM. Ils sont mis en place, à la fois dans le cadre du CSNU, à l'échelle de l'Union européenne (UE) ou à titre national contre des Etats proliférants.

1. LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DÉMOCRATIQUE DE CORÉE

Dans le cas de la Corée du Nord, la France applique strictement les dispositions établies par les résolutions du CSNU adoptées depuis 2006. Elles établissent des embargos sur **certains biens et technologies** ayant vocation à entrer dans la composition d'armes nucléaires, de missiles balistiques et d'autres ADM. Les restrictions s'étendent aux services de financement et d'assistance technique en lien avec les biens visés. Ces résolutions visent également les **réseaux de prolifération,** en accordant une vigilance particulière aux membres ou représentants du gouvernement de la Corée du Nord (restriction d'accès au territoire des Etats membres, réduction du nombre de comptes bancaires à un par mission diplomatique et poste consulaire de la Corée du Nord et à un par diplomate et agent consulaire agréé). Par ailleurs, ces résolutions prévoient **des mesures de gel des avoirs, des fonds et ressources économiques** des entités de la Corée du Nord associées à des activités interdites, ces dernières pouvant concerner des personnes ou entités désignées comme des personnes ou entités agissant sur les ordres de celles-ci. Il peut s'agir d'avoirs corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, réels ou potentiels, susceptibles d'être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services. Des **sanctions sectorielles** sont également prévues pour contraindre les ressources du régime en établissant une interdiction d'importer certains produits venant de RPDC (charbon, fer, minerais, terre, roche, produits de la mer, etc.) et une interdiction d'y exporter d'autres produits (biens de luxe, quotas sur le pétrole, etc.). A la date de publication de la présente ANR-FP, 75 entités et 80 personnes sont inscrites sur la liste relative aux sanctions établies par l'ONU.

Depuis 2006, l'UE a adopté des mesures restrictives supplémentaires, en vertu de son régime de sanctions autonome, visant à compléter et renforcer le régime de sanctions instauré en vertu de résolutions du CSNU. L'Union européenne a notamment adopté des restrictions additionnelles visant les échanges commerciaux, les services financiers, les investissements et les transports. En matière de gel des avoirs, outre la transposition des résolutions du CSNU, l'UE a inscrit 57 personnes et 9 entités dans le cadre de son propre régime de sanctions, encadré actuellement par le règlement (UE) 2017/1509[12].

Au total, à la date de publication de la présente ANR-FP, **221 personnes et entités nord-coréennes font l'objet d'une mesure de gel des avoirs.**

12 - Règlement (UE) n° 2017/1509 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée.

2. LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN

Concernant la République islamique d'Iran, à la date de publication de la présente ANR-FP, sept résolutions onusiennes avaient été transposées en droit européen depuis 2007. Les dispositions de ces résolutions ont cessé de s'appliquer depuis le 16 janvier 2016, date de mise en œuvre du Plan d'action global commun (PAGC ou *JCPoA*) endossé par le CSNU à travers la résolution 2231 (2015). Certaines restrictions ont malgré tout été maintenues par l'Annexe B de la résolution 2231, avec :

- le maintien d'un **embargo *de facto* sur les biens et technologies de missiles** (jusqu'en octobre 2023) ;
- le maintien d'un mécanisme de **contrôle des exportations vers l'Iran de biens nucléaires et duaux** (biens de catégories NSG13 1 et 2) via le mécanisme du « canal d'acquisition » jusqu'en 2025 ;
- le maintien de gels de fonds (jusqu'en octobre 2023) pour certains individus et entités contribuant à la prolifération nucléaire et balistique.

Au niveau européen, le régime des sanctions liées à la prolifération nucléaire a été allégé au 16 janvier 2016 : l'UE a levé ses sanctions sur les secteurs financiers (banque et assurance), de l'énergie (pétrole, gaz et pétrochimie) et des transports iraniens, ainsi que sur certaines exportations vers l'Iran (or, métaux précieux, graphite, métaux bruts et semi-finis). Des restrictions sont néanmoins maintenues jusqu'en octobre 2023 (date de transition prévue au titre du PACG), avec le maintien d'un embargo européen sur **les armes et matériels connexes,** des interdictions sur les transferts de **biens et technologies des missiles** (listes du MTCR[14]), et des restrictions d'exportation sur **certains métaux bruts ou semi-finis et certains logiciels. S'agissant des mesures de gels des avoirs,** 212 individus et entités iraniens impliqués dans des activités de prolifération nucléaire et balistique restent désignés à ce jour au titre du règlement (UE) 267/2012[15] jusqu'en octobre 2023.

3. RÈGLEMENT EUROPÉEN DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DE BIENS À DOUBLE USAGE

L'UE a finalisé en 2021 la réforme de sa règlementation en matière de contrôle des exportations de **biens et technologies double usage,** avec l'entrée en vigueur en septembre 2021 du règlement (UE) n°2021/821[16], qui modernise et remplace le règlement n°428/2009. Si le principe de la transposition au sein de la règlementation européenne des listes des régimes multilatéraux de contrôle des exportations (Arrangement de Wassenaar[17], MTCR, NSG, Groupe Australie[18]) a été pérennisé, plusieurs nouveautés importantes peuvent être mentionnées :

13 - *Nuclear Suppliers Group* ou groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), régime de contrôle des exportations de biens nucléaires et connexes créé en 1974.

14 - *Missile Technology Export Control Regime*, régime de contrôle des exportations de biens pouvant constituer des vecteurs d'ADM, créé en 1987.

15 - Règlement (UE) n° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran.

16 - Règlement (UE) n°2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte).

17 - Régime de contrôle créé en 1996 pour lutter contre les « accumulations déstabilisatrices », il est constitué d'une liste de contrôle dédiée aux biens à double usage et d'une liste dédiée aux armements conventionnels.

18 - Créé en 1984 afin de lutter contre la prolifération des armes biologiques et chimiques.

- le contrôle des exportations de biens intangibles est renforcé : le nouveau règlement donne la possibilité aux Etats membres de soumettre à contrôle une prestation d'assistance technique en cas de risque de prolifération ou d'utilisation militaire dans un pays soumis à embargo (article 8) ;
- la possibilité de soumettre à contrôle des biens non-listés par les régimes multilatéraux est étendue : une nouvelle disposition (article 10) permet désormais aux Etats membres de soumettre un bien non-listé à contrôle sur la base d'une mesure nationale adoptée par un autre Etat membre ;
- des mécanismes de coordination sont introduits afin de garantir une harmonisation de la mise en œuvre des contrôles au sein de l'UE.

4. LES CAPACITÉS AUTONOMES DE DÉSIGNATION DE LA FRANCE

Au niveau national, la France dispose de capacités autonomes de désignation en matière de financement de la prolifération (article L. 562-3 du Code monétaire et financier, CMF). Si elle disposait déjà d'un cadre répressif douanier pour les infractions aux relations financières avec l'étranger, elle a également criminalisé le financement de la prolifération des ADM par la loi n°2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Cette loi prévoit de nouvelles incriminations qui permettent une mise en cohérence des comportements réprimés et des peines encourues dans trois domaines de la prolifération : nucléaire, biologique et chimique. Elle accroît la répression des infractions liées à la prolifération des vecteurs de ces armes. Ainsi, les activités consistant à procurer un financement en vue de permettre à quiconque de se doter d'une arme nucléaire est puni de quinze ans de réclusion criminelle, et de 7,5 millions d'euros d'amende lorsqu'elles sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective.

B. Le cadre opérationnel français

1. DÉTECTER ET ENTRAVER LES OPÉRATIONS DE FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

L'efficacité du dispositif mis en œuvre repose sur la coordination interservices qui se décline à différents niveaux présentés ci-dessous.

- **Entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et la direction générale du Trésor (DG Trésor) :** ces deux administrations ont mis en place en janvier 2020 une procédure conjointe afin d'améliorer les délais de mise en œuvre des mesures de gel et d'éviter les fuites de capitaux des individus et entités désignés. Cette procédure de coordination prévoit l'information systématique et sans délai de la DG Trésor par le MEAE de toute nouvelle proposition de désignation.
- **Entre les autorités de contrôles des différents secteurs exposés (financiers et non-financiers) et la DG Trésor : la DG Trésor - en tant que secrétariat du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB) - est en lien permanent avec les autorités de pilotage, de contrôle et de sanction et les professionnels assujettis à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LCB-FT) et partant, aux sanctions financières ciblées visant l'Iran et la Corée du Nord.**
- **Entre la DG Trésor et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)[19] :** ce mécanisme de coopération, qui existe de longue date, est encadré juridiquement par les articles 64A du Code des douanes et L. 562-12 du CMF. Il s'articule :
- **sur le plan opérationnel,** par la transmission régulière et spontanée par la DG Trésor de signalements à la DNRED, qui procède aux vérifications et diligente les enquêtes en matière de contournement de sanctions internationales, européennes ou nationales (embargos, gels d'avoirs, restrictions financières et commerciales, restrictions sectorielles) ;
- **sur le plan institutionnel** par l'organisation de réunions bilatérales trimestrielles au cours desquelles un état du traitement des signalements et les suites envisagées sont abordés.

Il convient de souligner que le plan d'action interministériel de lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération (LCB/FT/FP) 2020-2022[20] prévoit de renforcer cette coopération et de l'élargir en y associant l'autorité de contrôle prudentiel et de régulation (APCR). Depuis mi-2020, deux forums associant les trois services ont déjà été organisés. Cette enceinte d'échanges permet d'améliorer l'orientation des contrôles de conformité ou des enquêtes douanières à partir des données recueillies respectivement lors de leurs interventions par l'ACPR et la DNRED.

Entre la DG Trésor et une cellule interservices nationale dédiée à la contre-prolifération, dans le cadre du dispositif interministériel coordonné par le SGDSN : l'action de ces services vise à

19 - Rattachée à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

20 - Disponible *via* : *https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/03/24/adoption-du-plan-d-action-national-pour-lutter-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-2021-2022* (dernier accès le 20 juin 2022).

identifier, à perturber et à empêcher les pays proliférants de financer leurs acquisitions via le système financier français ou par le biais d'activités classiques.

2. DÉTECTER ET ENTRAVER LES FLUX COMMERCIAUX ET FINANCIERS LIÉS À DES TENTATIVES D'ACQUISITION.

Pour exercer la surveillance des flux commerciaux (flux de marchandises et opérations financières), la DNRED peut notamment s'appuyer :

- **sur le plan structurel,** sur un important réseau territorial national (plus de 180 bureaux de douanes et plus de 200 brigades de surveillance). Dans le cadre de la coopération internationale, elle dispose d'un réseau d'une vingtaine d'attachés douaniers accrédités dans près de 80 pays et près de 90 textes, accords, *Memorandum of Understanding* (MoU) (etc.) encadrant la coopération administrative et prévoyant les canaux de transmission des informations ;
- **sur le plan juridique,** sur les pouvoirs de contrôle et de sanction prévus par le Code des douanes. En tant que service repris à l'article R. 811-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI), elle peut mobiliser une large diversité de capacités de renseignement et coopère étroitement avec les autres administrations et services.

Afin de prévenir et d'empêcher les opérations d'exportation de marchandises prohibées, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) peut mettre en œuvre des mesures d'entrave plus ou moins contraignantes selon les situations. Elles peuvent ainsi prendre la forme de :

- profils nationaux de ciblage (PRONAT) en vue de surveiller plus spécifiquement les flux à l'exportation d'une société au regard de la sensibilité de la marchandise, de son usage potentiel et de son destinataire final ;
- clauses « attrape-tout » (ou « *catch-all* ») sollicitées auprès du service des biens à double usage (SBDU) en s'appuyant soit sur l'article 4, soit sur l'article 5 du règlement (UE) n°2021/821, permettant d'empêcher les opérations d'exportation de biens non-listés ;
- mesures d'interdiction de transit de biens listés ou non-listés prononcées par le SBDU sur la base de l'article 7 du règlement (UE) n°821/2021 ;
- saisie administrative conservatoire de biens à double usage (matières proliférantes) ou d'armements à l'issue d'un contrôle, y compris lorsque celui-ci est réalisé à posteriori ;
- d'actions à visée opérationnelle lorsqu'elles interviennent dans le cadre de la *Proliferation Security Initiative* (PSI).

C. Participation de la France à des forums de coopération visant à lutter contre la prolifération

La France adhère aux principes de l'initiative de sécurité contre la prolifération (*Proliferation Security Initiative*, PSI), groupement informel de pays créé en 2003 et visant à favoriser la coopération internationale en matière de lutte contre la prolifération d'ADM. Elle participe au groupe opérationnel d'experts (*Operational experts group*), qui rassemble les 21 Etats les plus actifs au sein de l'initiative. Elle a également été à l'origine de la création d'une des déclinaisons régionales de la PSI en 2013, l'initiative Méditerranée, qui vise à assurer un échange régulier de bonnes pratiques entre Etats actifs au sein du bassin méditerranéen dans l'objectif de renforcer la coordination et l'efficacité des opérations d'entraves de flux proliférants conduites dans la région. Ce cadre d'échange permet le partage d'expériences, notamment dans le domaine de la lutte contre le financement de la prolifération, et l'organisation d'exercices d'entrave des flux proliférants.

En outre, la France prend part à des opérations de sensibilisation et de formation par l'intermédiaire de son agence publique de coopération internationale technique, Expertise France. Expertise France coordonne le programme européen EU 2P2 (*Partner to Partner*), qui vise à diffuser les bonnes pratiques adoptées par les Etats membres de l'UE afin de renforcer les systèmes de contrôle des exportations de biens à double usage mis en œuvre par des Etats tiers. Ces programmes de coopération contribuent à la lutte contre la prolifération des ADM.

III. État de la menace

La prolifération des ADM — nucléaires, chimiques, biologiques — et de leurs vecteurs a connu une accélération considérable. Les tendances constatées lors des années précédentes ont été renforcées avec d'une part une prolifération verticale, se traduisant par une maturité des programmes les plus anciens et d'autre part une prolifération horizontale avec l'apparition de nouveaux acteurs, y compris non-étatiques.

A. Le champ de la prolifération

Un Etat proliférant cherche à développer ses programmes d'ADM en violation du droit international. Pour ce faire, il cherche à acquérir des biens, connaissances, savoir-faire et technologies, notamment auprès de pays occidentaux dont la France.

Un Etat proliférateur cherche à transférer à un pays proliférant les technologies acquises. Un Etat peut à la fois être proliférant et proliférateur. Ces échanges de biens ou de connaissances donnent lieu à des opérations financières (directes ou indirectes, avec des intermédiaires et des pays « rebonds ») qu'il convient de détecter.

On distingue traditionnellement quatre grandes formes de prolifération :

- **la prolifération nucléaire**, qui consiste à chercher à acquérir les moyens de fabriquer une arme nucléaire ;
- **la prolifération biologique** qui vise à développer des armes utilisant des organismes destinés à affaiblir les armées ou les populations ennemies par la propagation de maladies, pouvant être mortelles ou incapacitantes ;
- **la prolifération chimique** *via* laquelle un pays proliférant cherche à développer des armes spécialisées qui utilisent des substances conçues pour infliger des blessures ou pour tuer des êtres vivants du fait de leurs propriétés chimiques ;
- **la prolifération balistique**, qui consiste à développer un vecteur permettant d'emporter une arme nucléaire, biologique et ou chimique. A noter que la porosité entre les programmes de lanceurs spatiaux civils et les programmes balistiques militaires accentuent les risques de prolifération.

Parmi les pays présentant une menace d'exposition d'acteurs français, peut être établie une hiérarchisation entre :

- les pays disposant d'une capacité opérationnelle, en raison de laquelle la menace est donc la plus forte ;
- les pays pour lesquels des capacités sont en cours de développement et pourraient leur permettre d'atteindre une capacité opérationnelle à court et moyen termes ;
- les pays pour lesquels la capacité n'est pas maitrisée mais sur lesquels pèsent des soupçons ou ayant abandonné des capacités antérieures.

B. Secteurs exposés à la menace et méthodes d'acquisition mises en œuvre par les réseaux proliférants

1. MENACES LIÉES AUX EXPORTATIONS DE MARCHANDISES ET TECHNOLOGIES POUVANT ÊTRE UTILISÉES DANS LE CADRE DE PROGRAMMES PROLIFÉRANTS

Une large partie des biens et technologies utilisés dans ces programmes étatiques est susceptible d'avoir un usage dual (civil et militaire), rendant d'autant plus importante la vigilance de tous les acteurs. Des Etats proliférants peuvent chercher à les acquérir.

En France, la menace de financement direct de la prolifération (c'est-à-dire l'acquisition directe de matériels nécessaires au développement de programmes d'ADM et le financement d'entités proliférantes) apparaît limitée, les flux commerciaux vers l'Iran et la Corée du Nord étant très faibles.

Dans le cas de l'Iran, les acteurs bancaires et financiers français restent ainsi très réticents à conduire des transactions avec des entités ou individus iraniens, y compris dans des secteurs non-sanctionnés, pour des raisons principalement dues à l'opacité de son système financier et aux mesures restrictives qui ont été mises en place, et qui imposent des vérifications coûteuses (*due diligence*) parfois dissuasives pour les opérateurs économiques.

Dans le cas de la Corée du Nord, les flux commerciaux vers ce pays sont proches de zéro.

NOMBRE DE LICENCES AUTORISANT L'EXPORTATION DE BIENS À DOUBLE USAGE INSTRUITES :

- Corée du Nord, à la date de publication de l'ANR : **aucune demande de licence** n'a été reçue par le SBDU depuis 2018.
- Concernant l'Iran, à la date de publication de l'ANR : **123 demandes ont été instruites depuis le 1er janvier 2018** (dont 2 refus et 17 dossiers abandonnés) **sur un total de 17 400 licences émises, représentant ainsi moins de 1% du total.** Le SBDU connaît bien les opérateurs travaillant avec l'Iran : deux exportateurs concentrent 70% des dossiers qui portent en majorité sur des machines pour emballages agroalimentaires et sur des produits cyber (logiciels de gestion sécurisée d'accès).

Toutefois, selon les éléments recueillis par les services de renseignement français, les pays proliférants et proliférateurs sont susceptibles de mettre en place plusieurs *modus operandi* leur permettant d'acquérir les matériels nécessaires à la réalisation de leurs programmes. **Ils peuvent prendre la forme de stratégies de contournement des dispositifs de contrôle, notamment des biens à double usage, parmi lesquelles :**

- **le contournement par le biais d'une société intermédiaire dans un pays tiers, contrôlée plus ou moins directement par l'entité proliférante.** Ainsi, on retrouve régulièrement des sociétés de pays tiers, dirigées ou contrôlées par des Iraniens, se procurant auprès

de fournisseurs européens des biens sensibles qui sont ensuite réexportés vers l'Iran. A titre d'exemple, une société iranienne fournissant le programme balistique a tenté de se procurer des matériaux composites auprès d'un fournisseur européen. Pour ce faire, le dirigeant iranien de la société a eu recours à une société dans un pays tiers dirigée par sa femme, qui devait ensuite réexporter ces matériaux composites vers l'Iran ;

- **le *switch Bill of Lading*, opération consistant à modifier les documents de transport d'une cargaison après son départ qui permet de dissimuler la destination finale réelle de la marchandise.** Cette pratique implique généralement une société-écran dans un pays tiers, contrôlée plus ou moins directement par l'entité proliférante. Auprès des autorités douanières et de l'expéditeur, cette société-écran est le destinataire officiel de la cargaison. Cependant, une fois les biens expédiés, le commanditaire effectue un changement dans la documentation de transport permettant de rediriger la cargaison vers un pays proliférant. Cette opération est très courante. A titre d'exemple, la grande majorité des cargaisons quittant les grands ports européens à destination de l'Iran voient s'opérer un *switch Bill of Lading*, même si elles contiennent des biens non-sensibles. Ainsi, en 2020, une machine-outil a été successivement exportée dans trois pays européens avant de quitter le territoire de l'Union. Ces nombreux rebonds et changements dans la documentation devaient permettre de camoufler la suite du parcours, à savoir un autre pays-rebond au Moyen-Orient, puis le pays de destination finale. Ces méthodes de dissimulation ont également été observées pour d'autres types de documents liés à une transaction (fausse commande, faux documents d'ordre public, utilisation de faux cachets visant à masquer la destination finale d'un matériel).

Ces stratégies peuvent prendre par ailleurs la forme d'exportations de biens listés sans demande de licence (contrebande), de contournements de clauses dites « attrape-tout » (ou « *catch all* »)[21], de tentatives d'acquisition de biens du seuil ne nécessitant pas de licence d'exportation ou de commandes successives de faibles quantités de matériels. Elles peuvent également consister à emprunter **des circuits d'acheminements morcelés en de multiples étapes** *via* des transporteurs différents et transitant par plusieurs pays avant d'arriver à destination. Les réseaux proliférants peuvent également chercher à utiliser des réseaux de brokers indépendants ou à recourir au marché de seconde main. L'existence d'une industrie civile légitime offre souvent des opportunités de dissimulation de l'utilisateur final déclaré et de détournement au profit d'entités sensibles et parfois sanctionnées. L'exposition des producteurs français de technologies et de biens à double usage (BDU) à ces pratiques dépend de :

- **leur santé financière :** une société fragilisée sur le plan économique et financier sera tentée de privilégier la signature d'un contrat au détriment de l'honorabilité de son partenaire commercial ;
- **leur modèle économique :** les marchandises vendues par certaines sociétés spécialisées dans le marché de l'occasion ou dans la production de matériels dont les caractéristiques techniques demeurent en dessous des seuils de classement sont plus susceptibles d'intéresser des pays situés dans des zones à risques. En outre, des entreprises évoluant dans des secteurs technologiques ayant des débouchés limités en Europe et aux Etats-Unis peuvent être tentées de se positionner sur des marchés à risques d'un point de vue de la prolifération ;

21 - Ces clauses permettent de soumettre à contrôle un bien à double usage non-listé par le règlement UE n°821/2021 dès lors qu'il existe un risque de détournement à des fins proliférantes ou à des fins militaires dans un pays sous embargo.

- **l'existence, au sein des entreprises, d'un service de conformité et le degré de maîtrise des opérations de dédouanement,** certains acteurs n'étant pas en mesure d'intégrer dans les procédures commerciales et logistiques des procédures permettant d'apprécier l'honorabilité d'un partenaire commercial (fiabilité voire l'existence réelle, vérification du circuit financier, logistique, etc.) ;
- **la spécificité et la rareté des biens produits ou des compétences maîtrisées ;**
- **le niveau de loyauté des personnels ;**
- **le niveau de sensibilisation des entreprises aux risques auxquels elles sont exposées dans leur secteur d'activité.**

Le niveau de menaces associées à l'acquisition de biens et technologies à double usage au profit de programmes d'ADM est jugé élevé du fait des stratégies de contournement mises en œuvre par les réseaux proliférants.

2. MENACES LIÉES À LA TENTATIVE DE CAPTATION DE SAVOIR-FAIRE

De multiples tentatives consistent à trouver les moyens de capter du savoir-faire et des compétences sensibles *via* le ciblage de sociétés et d'établissements de recherche français développant ou commercialisant des biens ou des technologies à haute valeur ajoutée. Les modes opératoires employés à des fins de captation sont variés et plus ou moins sophistiqués.

La majorité des incidents constatés sont la conséquence d'intrusions physiques au sein de centres de recherche. On retrouve en premier lieu les **accès consentis** dans le cadre de stages, de doctorats ou de partenariats scientifiques internationaux. Certains individus accueillis dans le cadre de ces échanges peuvent en effet se livrer à des tentatives de captation de données ou de savoir-faire sensibles ou bien détourner les connaissances acquises au cours de leurs recherches légitimes au bénéfice d'un programme proliférant. En outre, les sociétés et établissements de recherche peuvent être exposés à des **intrusions physiques non-consenties,** souvent facilitées par des négligences humaines ou des failles de sécurité au sein des établissements. Ces intrusions, parfois avec effraction, donnent le plus souvent lieu à des vols de matériels informatiques sensibles.

Des captations de données peuvent également avoir lieu à la suite de cyber-intrusions. Ces dernières exploitent aussi bien les failles informatiques que les négligences personnelles et peuvent prendre la forme d'opérations de hameçonnage (*phishing*), de compromissions d'adresses de messagerie ou de tentatives de piratage via du matériel informatique extérieur (clé USB, carte SIM).

Enfin, **le débauchage d'anciens ingénieurs ou chercheurs travaillant sur des spécialités sensibles** et la mise en place de partenariats déséquilibrés qui s'appuient sur les besoins de financement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche français constituent un troisième levier d'accès à des technologies, savoirs et savoir-faire pouvant être utilisés à des fins proliférantes.

Les menaces ciblant les sociétés ou établissements hébergeant des recherches sensibles sont jugées d'un niveau élevé en raison de la diversité des modalités de captation de savoir et de savoir-faire constatées.

3. MENACES LIÉES AU FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION À TRAVERS DES STRATÉGIES DE CONTOURNEMENT DES SANCTIONS[22]

Un premier mode de financement de la prolifération passe par le contournement et la violation des sanctions financières ciblées imposées par la réglementation communautaire. Cette stratégie permet aux Etats proliférants de financer leurs activités en s'appuyant sur certaines sociétés ou personnes physiques (hommes d'affaires influents dans des secteurs stratégiques, diplomates, dignitaires proches du régime, etc.) sanctionnées et susceptibles de mettre à leur disposition des ressources financières qu'elles auraient générées à l'étranger.

i. Stratégies financières

Des stratégies financières de contournement des sanctions peuvent être mises en œuvre, notamment via le recours à des bureaux de change (transfert d'espèces, lettres de crédit, système de change informel de l'*hawala*[23]), des remises de liquide de la main à la main, la multiplication des intermédiaires pour opacifier les circuits financiers et de fausses identités pour tromper la vigilance des établissements financiers. Il s'agit principalement de typologies constatées à l'étranger. A titre d'exemple, les paiements en liquide de la main à la main sont très courants en ce qui concerne la prolifération iranienne. On observe régulièrement des Iraniens chargés de remettre des quantités importantes d'argent liquide à des intermédiaires dans des pays tiers. Ces sommes peuvent parfois avoisiner le demi-million de dollars. Toutefois, ces stratégies n'ont pas été observées sur le territoire français ni impliqué des acteurs français.

Une stratégie qui a pu déjà être observée impliquant des acteurs français est liée au recours à de fausses identités pour tromper la vigilance des établissements financiers. A titre d'exemple, en 2021, la DNRED a notifié, à un établissement financier, une infraction de violation des mesures de restriction des relations économiques et financières avec l'étranger (délit douanier prévu et réprimé par les articles 451 bis et 459 du Code des douanes). Dans le cadre d'une opération de correspondance bancaire, la banque avait libéré les fonds litigieux en raison de manœuvres de contournement de la vigilance des services *compliance* mises en œuvre par l'individu visé par les sanctions, qui a tiré parti d'homonymies et du fait qu'il disposait de plusieurs passeports à des noms orthographiés différemment selon les translittérations.

Toutefois, **il s'agit d'un cas isolé** qui ne saurait être représentatif des problématiques rencontrées dans le secteur bancaire.

ii. Recours à des sociétés-écrans

Le recours à des sociétés-écrans est aussi une pratique courante. Elles sont implantées, à l'étranger, dans des pays moins vigilants, voire des paradis fiscaux, ou localisées dans des zones franches, pépinières d'entreprises ou zones industrielles. Elles changent très régulièrement d'appellation.

Les entités proliférantes iraniennes s'appuient régulièrement sur un réseau de sociétés-écrans en Iran et à l'étranger. Cette double protection leur garantit l'anonymat total.

22 - Sur la notion de contournement, voir le §234 des *lignes directrices conjointes de l'ACPR et de la Direction Générale du Trésor sur la mise en œuvre des mesures de gel*, *https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2021/06/23/20210616_lignes_directrices_gel_des_avoirs.pdf* (dernier accès le 11 avril 2022).

23 - Système informel de paiements très répandu en Inde et dans le monde musulman.

Dans une étude en date de janvier 2022 du *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*[24], il ressort qu'une grande partie des entreprises et professions non-financières désignées impliquées dans le contournement des sanctions visant la Corée du Nord sont associées voire contrôlées par des acteurs nord-coréens. Dans 22% des cas, ces entreprises sont détenues ou contrôlées par l'Etat nord-coréen.

iii. Autres modalités de contournement des sanctions

Parmi les autres modalités, il est également possible de citer :

- **les produits tirés de biens immobiliers**. A titre d'exemple, en 2019, la DNRED a notifié une infraction de violation des mesures de restriction des relations économiques et financières avec l'étranger à une agence immobilière parisienne à qui un dignitaire nord-coréen avait confié la location de son appartement, ainsi qu'à une personne physique qui avait prêté son concours à l'opération. Dans un premier temps, les loyers perçus par l'agence immobilière étaient versés sur le compte de l'épouse de l'individu, domicilié dans un pays de l'UE. Après le gel de ce compte par les autorités de ce pays, l'agence avait déféré aux instructions du dignitaire nord-coréen pour que les loyers soient versés sur le compte d'un de ses amis, ressortissant français ;
- **les produits tirés de la vente de produits culturels**, soit d'objets d'art (pratique observée pour la Corée du nord en Afrique mais pas en France), soit via le recours, y compris en France, à des intermédiaires culturels. Ainsi en 2021, la cellule interservices nationale dédiée à la lutte contre la prolifération a convaincu un producteur français de dessins animés de mettre fin à ses contrats avec des sociétés asiatiques qui faisaient réaliser les films d'animation demandés à des studios d'animation nord-coréens. Du fait de tarifs très avantageux pratiqués pour la réalisation de dessins animés, ces studios se voient confier en sous-traitance, par l'intermédiaire de sociétés-écrans, de très nombreuses réalisations. Les sommes ainsi engendrées peuvent potentiellement être réaffectées ensuite au financement de programmes proliférants ;
- **certaines manœuvres visant à contester l'inscription sur les listes de sanctions** en jouant sur les ambiguïtés liées à l'identité comme les dates de naissance, l'orthographe du patronyme, les effets de translittération, etc. ;
- **le non-respect des restrictions imposées par certains règlements aux transferts de fonds et aux services financiers.** Si cette stratégie a très nettement reculé depuis 2016, date où les contraintes vis-à-vis de l'Iran ont été très largement assouplies, le financement d'activités proliférantes peut également prendre la forme du non-respect des autorisations délivrées par la DG Trésor ou de leur contournement en obtenant une autorisation sur des éléments biaisés.

Le caractère isolé des cas de contournement précités, qui ont été identifiés et maîtrisés à chaque fois, permet de démontrer la diversité des méthodes mises en œuvre par des acteurs proliférants mais ne saurait être représentatif des problématiques rencontrées par ces secteurs. **Les menaces que font peser les stratégies de contournement des sanctions sont considérées comme étant d'un niveau modéré en France.**

24 - *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies* (2022), "*North Korean Proliferation Financing and Designated Non-Financial Businesses and Professions*", https://static.rusi.org/271_EI_DNFBPs_Final.pdf (dernier accès le 11 avril 2022).

IV. Vulnérabilités et mesures d'atténuation

A. Producteurs de biens et technologies sensibles

1. DESCRIPTION

La France dispose d'un secteur industriel dynamique mais très hétérogène composé de *start-ups*, de très petites entreprises (TPE), de petites et moyennes entreprises (PME) comme d'entreprises d'envergure internationale qui produisent des biens et des équipements stratégiques et de défense particulièrement sensibles, dont l'exportation est préalablement soumise à autorisation.

Au regard des investissements consentis par ces entreprises, la viabilité de leur modèle économique repose en partie sur l'exportation des technologies et des biens développés, qu'ils soient duaux ou qu'il s'agisse de biens dits de « rupture technologique ».

En pointe dans de nombreux secteurs industriels (aéronautique, industrie navale, nucléaire, etc.), les entreprises françaises sont, dès lors, particulièrement attractives pour les acteurs de la prolifération impliqués dans les réseaux d'approvisionnement. Elles font, à ce titre, l'objet de multiples tentatives d'évaluation de l'information (demandes de cotation) par des personnes impliquées dans les réseaux proliférants, par des sociétés situées dans des pays proliférateurs susceptibles d'agir comme intermédiaires pour le compte de pays proliférants, ou localisées dans des Etats dans lesquels le contrôle des technologies exportées est lacunaire.

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES

Les vulnérabilités intrinsèques des industriels produisant et commercialisant des biens et technologies à double usage varient grandement selon la taille et le secteur des structures impliquées. Globalement, le niveau de vulnérabilités intrinsèques est considéré comme **élevé** pour les PME et les entreprises produisant des biens sensibles mais non soumis à contrôle et comme **modéré** pour les entreprises produisant des biens contrôlés et disposant de services dédiés au contrôle des exportations.

En effet, face aux stratégies sophistiquées d'approvisionnement et de paiement développées par les réseaux d'acquisition des principaux pays proliférants, organisées avec l'appui de services étatiques pour pouvoir échapper aux sanctions européennes et américaines, les entreprises élaborant les produits et technologies recherchées ne sont pas toujours structurées pour maitriser les risques qui en découlent.

A titre d'exemples, il est possible de citer plusieurs situations complexes difficiles à analyser :

- par méconnaissance des méthodes utilisées par ces réseaux d'acquisition et de leur étendue sur plusieurs pays, les exportateurs peuvent, par exemple, ne pas percevoir le risque de laisser à leur client la maitrise du transport jusqu'à destination ;
- les exportateurs ne sont pas non plus toujours en capacité technique et financière d'évaluer le risque lié aux organismes financiers autrement que par l'examen des listes publiées par la DG Trésor ;
- certaines entreprises peuvent ainsi se retrouver démunies pour évaluer les risques liés à des demandes de cotations présentées par des intermédiaires produisant parfois des certificats d'utilisation finale (CUF) d'une crédibilité relative ou établis au nom de sociétés-écrans.

Si elles cherchent à se prémunir de l'aspect financier en exigeant un paiement avant livraison, elles se reposent pour le contrôle des exportations le plus souvent sur l'analyse de l'administration en déposant un dossier auprès du SBDU.

Un effort de correction de ces vulnérabilités devra viser les entreprises en fonction du croisement des critères suivants :

- leur taille (TPE, PME, entreprises de tailles intermédiaires), celle-ci pouvant induire des capacités techniques et financières limitées et nécessiter l'externalisation de certaines compétences (contrôle des exportations, service juridique, prospection commerciale) ;
- leur propension à commercer avec des pays sensibles, l'externalisation de certaines compétences (contrôle des exportations, service juridique, prospection commerciale) à des fins de rationalisation des coûts pouvant accroître leur niveau d'exposition ;
- leur catalogue (plus ou moins éloigné des biens listés), notamment :
  - si le niveau technologique courant des biens proposés à la vente est trop éloigné des listes de contrôle (alors qu'un fabricant de biens avec des caractéristiques dépassant les seuils de contrôle aura connaissance de la réglementation) ;
  - si le prix de vente est si faible qu'il rend le temps administratif du contrôle à l'exportation prohibitif.

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉS RÉSIDUELLES

i. Mesures d'atténuation liées aux actions de sensibilisation et de formation des producteurs français de biens stratégiques

Annuellement, un forum annuel des exportateurs de BDU est organisé par le service des biens à double usage (SBDU), avec l'appui de la douane, et permet de mettre en avant les bonnes pratiques qui doivent être mises en œuvre dans le domaine du contrôle des exportations.

Par ailleurs, des **actions de sensibilisation et de formation sont régulièrement conduites au bénéfice du secteur privé :** interventions devant les fédérations d'industriels comme Photonics ou la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC), et dans le cadre de formations de l'ODASCE[25], organisme privé spécialisé dans les questions douanières et faisant appel à la DGDDI pour son expertise.

Enfin, dans le cadre de leurs enquêtes, les agents de la DNRED sont amenés, à l'occasion des auditions libres (article 67 F du Code des douanes (CD)) réalisées auprès de certaines sociétés, à rappeler le cadre juridique applicable au commerce de produits stratégiques, les acteurs du secteur et les risques encourus.

25 - Organisation de formations spécialisées dans les questions douanières et fiscales.

ii. Mesures d'atténuation liées au contrôle des flux de marchandises par les douanes

La DNRED peut :

- agir en temps réel, en actionnant les services douaniers territoriaux et **entraver toute opération d'exportation à destination d'entités listées ou de destinataires qui pourraient agir comme intermédiaires ou sociétés-écran pour le compte de ces entités ;**
- **diligenter des enquêtes à posteriori portant sur des flux illicites de BDU.** Ces faits constituent un délit douanier réprimé par l'article 414 du CD26. Pour cela, l'enquête administrative s'appuie sur les pouvoirs du CD qui prévoit, notamment, la possibilité :
- de recourir au droit de communication auprès des administrations et des entités assimilées (article 64 A du CD) mais également auprès du secteur privé (article 65 du CD), dont les établissements bancaires, les transitaires, les sociétés de transport ainsi que les sociétés visées par l'enquête ;
- de réaliser des auditions libres de personnes (article 67 F du CD) ;
- de procéder à des visites de locaux et des lieux à usage professionnel (article 63 ter du CD) ;
- d'effectuer des visites domiciliaires, soit « en flagrance », c'est-à-dire en suite de la constatation en flagrant délit d'une infraction, soit, plus généralement sur ordonnance, c'est-à-dire sur autorisation du juge de la détention et des libertés (article 64 du CD).

Outre le réseau douanier, y compris à l'étranger, les enquêteurs peuvent également recourir à la coopération douanière internationale[27], en sollicitant les partenaires étrangers afin d'obtenir des renseignements ou de solliciter une intervention (mise en œuvre d'un blocage, d'une vérification, etc.). Les infractions relevées peuvent être sanctionnées par des amendes douanières proportionnées à la gravité des faits ou faire l'objet de sanctions judiciaires.

La vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) est donc considérée modérée pour les industriels produisant et commercialisant des biens et technologies à double usage.

26 - L'exportation sans autorisation de biens à double usage (biens soumis à contrôle par le règlement (UE) n°2021/821) est un délit douanier prévu et réprimé par les articles 38, 428 et 414 du Code des douanes.

27 - Assistance Administrative Mutuelle Internationale (AAMI).

B. Établissements publics et privés hébergeant des recherches sensibles

1. DESCRIPTION

Les travaux de recherche fondamentale et appliquée français sont menés au sein d'organismes de recherche publics ou privés, d'universités, de grandes écoles et d'entreprises.

La recherche publique repose principalement sur les 26 organismes publics de recherche que compte la France, dont le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Ces organismes sont pour la plupart placés sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI).

Des fondations de recherche privées existent par ailleurs (instituts Pasteur et Curie, par exemple) et 71 pôles de compétitivité ont été créés afin de favoriser les investissements privés dans le développement de projets innovants de recherche et développement (R&D)[28].

Du fait de son attractivité, la recherche française est ouverte sur le monde. La France comptait, en 2019, 42 % de doctorants étrangers, provenant en majorité de Chine, d'Italie et de Tunisie[29] (constituant à ce titre le 3e pays d'accueil des doctorants étrangers dans le monde). En outre, les publications scientifiques françaises sont issues pour 54 % d'entre elles de collaborations internationales - en particulier avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne mais également, dans une moindre mesure, avec la Chine — illustrant ainsi le dynamisme de la recherche française à l'international.

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES QUI PEUVENT ÊTRE EXPLOITÉES À DES FINS DE FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

Du fait de leur ouverture, les établissements publics et privés de recherche français font l'objet d'un nombre accru de tentatives de captation de technologies, savoirs et savoir-faire, qui peuvent relever de logiques de prédation économique ou de prolifération. Cette tendance est d'autant plus forte que la France, par son positionnement de pointe dans de nombreuses disciplines duales et son savoir-faire dans des domaines spécifiques aux ADM (maîtrise du cycle complet du combustible nucléaire, par exemple), est une cible particulièrement attractive et que le monde de la recherche, du fait de sa logique d'ouverture, reste très souvent réticent à penser son activité dans un contexte sécuritaire[30].

28 - Source : https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/ou-se-fait-la-recherche-46533 (dernier accès le 2 mai 2022)
29 - Source : https://ressources.campusfrance.org/publications/notes/fr/note_60_fr.pdf (dernier accès le 2 mai 2022).
30 - Les modes opératoires employés à des fins de captation peuvent être variés et ont été décrits en partie III.

Au regard du degré d'ouverture et du dynamisme du monde de la recherche en France, il ressort de l'expertise des administrations compétentes que le niveau de vulnérabilité intrinsèque du secteur est considéré comme élevé.

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉS RÉSIDUELLES

La France s'est dotée de plusieurs outils efficaces au service des établissements publics et privés afin de limiter les risques d'atteintes aux actifs scientifiques et techniques sensibles. La lutte contre la captation est principalement organisée autour du **dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST).** Réformé en 2012, la PPST est un dispositif réglementaire de sécurité qui se matérialise par la création de zones à régime restrictif (ZRR) au sein des établissements identifiés comme étant exposés au risque de captation et de détournement de leurs recherches à des fins économiques, d'accroissement des arsenaux, de prolifération des ADM et de terrorisme.

Le dispositif repose sur une base juridique qui permet de contrôler à priori les personnes souhaitant accéder à la ZRR pour y travailler, et donc de protéger l'accès aux informations qui y sont détenues. Ce **mécanisme de contrôle** préalable, qui passe par une vérification poussée de l'honorabilité des candidats, permet d'avoir recours à du personnel de confiance. En complément, le dispositif repose également sur un **volet de cyber-sécurité,** qui amène les établissements de recherche à respecter certaines normes en matière de sécurité des systèmes d'information.

Au-delà des obligations juridiques, le dispositif repose sur une concertation forte entre les pouvoirs publics et les entités à protéger. Cela se traduit en particulier par des actions de sensibilisation et de conseil, qui permettent d'élever le niveau de sécurité physique et informatique des établissements (audits des systèmes d'information et accompagnement dans l'élévation du niveau de cyber-sécurité, par exemple) ainsi que d'améliorer la prise en compte des problématiques de sécurité nationale par la communauté scientifique.

Enfin, la PPST et le code de l'éducation prévoient un encadrement des coopérations internationales. L'examen préalable des projets de coopération, éventuellement soumis à autorisation ministérielle, permet de s'assurer que les termes du partenariat sont équilibrés et de prévenir la captation frauduleuse et le détournement des savoirs détenus par des entités françaises.

La vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) du secteur est considérée comme modérée, le dispositif de la PPST permettant de limiter les risques mais nécessitant la pleine coopération des établissements publics et privés hébergeant des recherches sensibles.

C. Acteurs du secteur maritime

1. DESCRIPTION

Le secteur maritime opère sous des formes très diversifiées selon les segments de flotte et se caractérise par l'intervention d'une multiplicité d'acteurs, dont l'implication matérielle et le niveau de responsabilité sont variables en fonction notamment de la nature de l'opération de transport et de la taille du navire utilisé. En outre, le transport maritime est un mode particulièrement massifié.

Les acteurs maritimes peuvent être répertoriés selon que leur activité est liée au navire et au transport, à la marchandise ou à l'infrastructure portuaire.

- Les acteurs maritimes liés au navire :
  - **l'armateur :** exploitant du navire, il met son bateau à disposition pour l'acheminement des marchandises ;
  - **le consignataire :** représentant des compagnies maritimes, il s'assure du départ et de l'arrivée du bateau, il sert d'intermédiaire entre le capitaine du navire et le port d'accostage ;
  - **l'agent maritime :** chargé d'assurer les négociations pour les compagnies maritimes et aussi pour les commissionnaires de transport, il intervient lors de la signature des contrats et joue le rôle d'intermédiaire entre les grands acteurs du contrat (les responsables du port et la clientèle). C'est aussi lui qui s'occupe de la recherche de fret pour le navire ;
  - **l'affréteur :** il loue un navire, à temps ou au voyage, pour effectuer un transport de marchandises entre deux ou plusieurs points ;
  - **le chargeur :** il doit déplacer de la marchandise, qu'il détient généralement, de deux à plusieurs points.
- Les acteurs maritimes liés à la marchandise :
  - **le transitaire :** mandaté par l'expéditeur ou le destinataire d'une marchandise, le transitaire est l'acteur qui agit en amont et en aval du fret via la mise en place des éléments essentiels au transport sécurisé des marchandises depuis l'usine jusqu'au client final en passant par la mer. Il se charge de remplir les formalités douanières, choisit la compagnie qu'il juge adéquate au transport et se tient prêt à la résolution de tout problème qui se poserait lors de l'acheminement des marchandises ;
  - **le logisticien :** se charge de la marchandise (notamment du stockage) dans l'attente de son chargement sur le navire.
- Les acteurs maritimes liés au navire et à la marchandise :
  - **les assureurs maritimes :** ils évaluent et couvrent les risques de toutes les professions maritimes et du transport ;
  - **les courtiers maritimes** agissant comme intermédiaires entre les logisticiens et les transporteurs.

- Les autorités portuaires : elles sont char gées de la conception et de la gestion des infrastructures portuaires « en mer », de la réalisation des quais et de la régulation du trafic. Elles appliquent les instructions transmises par les services des affaires maritimes.
- Les entreprises de manutention portuaire : en charge du chargement et du déchargement des navires, elles sont responsables (consignataires) des marchandises se trouvant dans leurs locaux (exemple des terminaux portuaires).

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES

Elles sont liées principalement à **la massification du transport maritime** et à son mode opératoire. A cet égard, le transport conteneurisé est sans doute celui pour lequel les risques sont les plus importants. D'une part, il est relativement simple de cacher des marchandises dans un conteneur ; d'autre part, l'armateur ne connaît le contenu des conteneurs transportés que d'après les données communiquées par le chargeur ou son intermédiaire mais sans réelle possibilité de les vérifier concrètement.

Les cargaisons proliférantes étant transportées par les voies commerciales classiques**, les compagnies privées de transport (compagnies de transport maritimes, aériennes ou terrestres) et les transitaires sont des professions qui sont particulièrement exposées au risque de prendre part involontairement au transfert d'un bien sensible** vers une entité proliférante et potentiellement visée par un régime de sanctions.

En outre, parmi l'ensemble des modes de transport, les réseaux d'acquisition de technologies et d'équipements (biens à double usage) contribuant à la prolifération d'ADM sont susceptibles de recourir plus fréquemment à la voie maritime aux motifs qu'elle :

- est moins coûteuse qu'un transport aérien ou par route ;
- repose sur des flux de marchandises massifiés ;
- répond à un impératif de discrétion en permettant à l'opération de transport par conteneurs de se « diluer » dans les flux commerciaux et le cas échéant de faire l'objet d'un transbordement en mer (quoique cette option soit toutefois peu vraisemblable concernant le transport par voie maritime de flux commerciaux classiques par porte-conteneurs) ;
- suppose l'intervention d'une chaine d'acteurs variés à divers niveaux de responsabilité quant à la marchandise transportée, qui n'ont que rarement une vision globale de l'opération commerciale dans laquelle ils interviennent ;
- implique des armateurs qui sont sollicités par des réseaux d'agences implantées des pays peu sûrs et dans lesquelles sont employés des ressortissants locaux.

Ce mode de transport est plébiscité par les réseaux proliférants qui usent de techniques sophistiquées afin de déguiser la nature et le destinataire final de la cargaison en vue de contourner les vigilances mises en place par ces entreprises dans le cadre de leurs dispositifs de conformité interne.

Dans ces conditions, il ressort de l'expertise des administrations compétentes que le niveau de vulnérabilité intrinsèque des acteurs du secteur maritime est considéré comme élevé.

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉS RÉSIDUELLES

Ce secteur a une bonne connaissance de la règlementation européenne, qu'il s'agisse du règlement UE n°821/2021 instituant un régime européen de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage ou des règlements concernant l'adoption de sanctions à l'encontre de certains pays. Les professionnels de ce secteur développent, dans ce cadre, des procédures de conformité qui permettent d'atténuer les vulnérabilités intrinsèques.

A ce titre, des actions de sensibilisation sont menées par les commissionnaires en douane, avec le soutien de la DGDDI, à l'égard de l'ensemble des acteurs économiques du secteur maritime, qui pourraient être utilisés afin de transporter une cargaison proliférante. Pour les mêmes raisons, les autorités portuaires font l'objet d'une action sensibilisation interministérielle et coordonnée régulière au regard de leur dimension stratégique.

Par ailleurs, les opérations d'entrave par les douanes aux tentatives d'exportations à destination d'entités proliférantes permettent également d'atténuer les risques auxquels fait face ce secteur (cf. ci-dessus).

Dans ce cadre, il convient de souligner que la pleine mobilisation et la coopération permanente des professionnels de ce secteur sont des éléments clés dans la réussite de ces opérations, permettant de réduire les vulnérabilités intrinsèques. En effet, les transporteurs maritimes travaillent étroitement avec les administrations concernées dans la détection des faits délictueux et la conduite des enquêtes et des poursuites.

L'appropriation des problématiques liées à la lutte contre la prolifération par les acteurs privés nationaux et leur implication sont déterminants dans la réduction des risques pour ce secteur. La vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) est donc considérée modérée pour les acteurs du secteur maritime.

D. Services bancaires et financiers

1. DESCRIPTION

En France, le secteur financier occupe une place importante dans l'économie et son financement. Il est le premier de la zone euro et se place parmi les premiers en Europe. Les actifs des établissements de crédit français s'élevaient fin 2020 à un montant total de 9 641 milliards d'euros dont l'essentiel est concentré sur les grands groupes. Les encours gérés par les sociétés de gestion de portefeuille françaises s'élevaient par ailleurs à 4 450 milliards d'euros fin 2020.

A l'instar des relations commerciales avec l'Iran et la Corée du Nord, les relations bancaires et financières sont quasi-inexistantes avec ces deux pays.

Le secteur financier est marqué par plusieurs caractéristiques propres à la France :

- une forte accessibilité des services et produits financiers ;
- son intégration dans les systèmes financiers international et européen. Au niveau européen, les autorités du secteur financier bénéficient ainsi d'une coopération et d'échanges d'information facilités et en progression constante, notamment grâce à l'apport des travaux de l'Autorité bancaire européenne et du mécanisme de surveillance unique ;
- le développement du secteur de la *Fintech*[31] et d'activités liées à la monnaie électronique et aux services de paiement, qui constitue une tendance dynamique en France.

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES

La France est dotée d'un savoir-faire technologique dans le domaine nucléaire. L'attractivité de la France en raison de ce savoir-faire expose les centres de recherche ou industriels du secteur nucléaire à des tentatives de captation et induit de ce fait une certaine vulnérabilité du secteur bancaire et financier, qui pourrait prendre à son insu part à des transactions portant sur des matériels sensibles.

Les organismes financiers présents en France offrent une large gamme de services bancaires et financiers, facilement accessibles, qui pourraient être exploités à des fins de financement de la prolifération : banque de détail, crédit aux entreprises, banque de financement et d'investissement, financement du commerce international, correspondance bancaire, transmission de fonds, secteur de l'assurance, en particulier celui du transport ou de l'assurance-crédit, sociétés de gestion de portefeuille et fonds d'investissement en immobilier.

A la lumière de ses caractéristiques propres (forte attractivité à raison du savoir-faire technologique français, intégration internationale, produits bancaires et financiers variés), il ressort de l'expertise des administrations et autorités de contrôle compétentes que le secteur des services bancaires et financiers présente des vulnérabilités intrinsèques modérées. En effet, malgré les vulnérabilités identifiées, les services bancaires et financiers garantissent une forte traçabilité des mouvements de fonds et une identification efficace du client.

31 - Contraction de *Financial Technology* (technologie financière), la Fintech désigne des petites entreprises (start-up et PME) qui fournissent des services financiers grâce à des solutions innovantes. Voir : *https://www.economie.gouv.fr/entreprises/fintech-innovation-finance* (dernier accès le 22 juin 2022).

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉ RÉSIDUELLE

i. Des mesures d'atténuation prévues par la règlementation LCB-FT et le gel des avoirs permettent de diminuer les risques émanant du financement de la prolifération.

- Les établissements de crédit, de paiement ainsi que les sociétés d'assurance et de gestion de portefeuille sont assujettis aux obligations en matière de LCB-FT et de gel des avoirs.

  Les organismes du secteur bancaire, financier et de l'assurance sont assujettis aux obligations d'identification, vérification de l'identité de leur client, et le cas échéant de leur bénéficiaire effectif. Ils sont également tenus de recueillir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires. La mise en œuvre de ces diligences leur permet d'avoir une vision précise de la finalité des opérations exécutées pour leur client et de mettre en place un suivi des opérations afin d'adapter leur vigilance.

  En outre, les institutions financières doivent mettre en place des dispositifs de mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition de fonds, qui permettent aux superviseurs de disposer d'un contrôle étroit de la robustesse de chaque organisation. Ces obligations ont été renforcées dans le cadre de l'ordonnance n° 2020-1342 du 4 novembre 2020 (renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition[32]) et de l'arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques[33].

  En particulier, les organismes du secteur financier sont tenus de mettre en place un dispositif leur permettant de s'assurer au niveau du groupe de la bonne mise en œuvre des mesures de gel des avoirs applicables dans leurs implantations à l'étranger. Ces obligations permettent de s'assurer d'une bonne gestion des risques de non-conformité aux résolutions du Conseil de sécurité, notamment dans les implantations qui pourraient être géographiquement plus proches de l'Iran et de la Corée du Nord.

- Les mesures de vigilance sont renforcées lorsque l'opération est liée à un État ou un territoire figurant sur les listes publiées par le GAFI ou par la Commission européenne en application de l'article 9 relatif aux pays tiers à haut risque de la 4e directive anti-blanchiment ou pour la fourniture de services de correspondance bancaire transfrontalières (hors EEE).
- Il existe une obligation de surveillance des messages de paiement/transferts de fonds au titre du règlement n°2015/847[34], qui insiste notamment sur la prise en compte des risques associés aux transferts de fonds transfrontaliers, notamment à destination ou en provenance de l'Iran et de la Corée du Nord. En renforçant la complétude des messages

32 - Source : *https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042494872/* (dernier accès le 20 juin 2022).

33 - Source : *https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042992976#:~:text=lutte%20contre%20...-,Arr%C3%AAt%C3%A9%20du%206%20janvier%202021%20relatif%20au%20dispositif%20et%20au,des%20fonds%20ou%20ressources%20%C3%A9conomiques*. (dernier accès le 20 juin 2022).

34 - Règlement n°2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds, précisées par les orientations de l'Autorité bancaire européenne.

de paiement, ce texte contribue à une plus grande efficacité des systèmes de filtrage des flux.

- Le règlement (UE) 2017/1509 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée autorise l'ouverture de comptes bancaires, dans la limite d'un par mission diplomatique et poste consulaire de la Corée du Nord et à un par diplomate et agent consulaire agréé, venant ainsi limiter l'accès des réseaux de prolifération au système bancaire.

ii. Des actions de contrôle, d'enquête et de sensibilisation sont menées par les autorités de contrôle, la DG Trésor et la douane.

- Des contrôles sur pièces et sur place sont réalisés par l'ACPR auprès du secteur bancaire et des assurances : les outils de contrôle permanent et la méthodologie de contrôle sur place définissent des points de contrôle précis portant sur le dispositif de gel et la surveillance des transactions avec les pays tiers à hauts risques, dont l'Iran et la Corée du Nord.
- Les sanctions disciplinaires de la Commission des sanctions de l'ACPR prononcées en raison des lacunes dans le dispositif de gel des avoirs et de défauts de surveillance des opérations vers des zones à hauts risques sont publiées, ce qui contribue à appeler l'attention des organismes sur les éléments clés d'un dispositif efficace de mise en œuvre des mesures de gel.
- Outre les sanctions adoptées par la Commission des sanctions de l'ACPR, la DNRED peut diligenter des enquêtes visant à sanctionner les contournements et tentatives de contournement de sanctions internationales, européennes ou nationales - dont celles transposant les résolutions CSNU (embargos, gels d'avoirs, restrictions financières et commerciales, restrictions sectorielles). Ces faits constituent, en effet, un délit douanier prévu et réprimé par l'article 459 du Code des douanes. Les infractions relevées peuvent être sanctionnées par des amendes douanières proportionnées à la gravité des faits ou faire l'objet de sanctions judiciaires.
- Les grands groupes bancaires ont une bonne connaissance des risques de financement de la prolifération, mais le lien avec le contournement des sanctions n'est pas évident à établir pour toutes les institutions financières, malgré les mesures de vigilance fortes dans ce secteur. Un corpus complet de lignes directrices, principes d'application sectoriels de l'ACPR et des orientations de l'Autorité Bancaire Européenne couvrant tous les champs de la réglementation LCB-FT et gel des avoirs est mis à la disposition du secteur, en particulier :
  - les lignes directrices conjointes de l'ACPR et de la DG Trésor sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs de 2016, mises à jour en 2021[35] ;
  - le guide sur le gel des avoirs publié en juillet 2020 par l'autorité des marchés financiers (AMF)[36] ;

35 - Source : *https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2021/06/23/20210616_lignes_directrices_gel_des_avoirs.pdf* (dernier accès le 20 juin 2022).

36 - Source : *https://www.amf-france.org/sites/default/files/2020-07/guide-gel-des-avoirs_vf1.pdf* (dernier accès le 20 juin 2022).

- les principes d'application sectoriels (publiés en 2013 par ACPR) qui explicitent la mise en œuvre des mesures de vigilance LCB-FT dans le cadre des activités de correspondance bancaire[37], mis à jour en 2018, et les principes applicables au secteur des assurances (publiés en 2015)[38], en cours de révision ;
- les orientations des autorités européennes de surveillance (JC 2017 37) du 1er mars 2021 sur les facteurs de risques[39].

Ce corpus s'applique naturellement aux transactions depuis ou vers l'Iran et la Corée du Nord, permettant ainsi d'atténuer les risques de financement de la prolifération.

La vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) est donc considérée faible pour le secteur bancaire et financier.

37 - Source : *https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2018/06/20/paspostcclcbft23-05pourenvoicollege_modif_directive.pdf* (dernier accès le 20 juin 2022).

38 - Source : *https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016918/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_FR.pdf* (dernier accès le 20 juin 2022).

39 - Source : *https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016918/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_FR.pdf* (dernier accès le 20 juin 2022).

E. Actifs numériques

1. DESCRIPTION

Les actifs numériques correspondent à des unités de valeur électroniques stockées sur une chaîne de blocs (*blockchain*). Les actifs numériques peuvent être utilisés dans le cadre de procédures de levées de fonds opérées directement sur Internet (*initial coin offering*, ou ICO), correspondant au marché primaire des actifs numériques. Les actifs numériques peuvent également faire l'objet d'une conversion en monnaie ayant un cours légal, via des plateformes de change, avec de rares cas de bornes de retrait physiques.

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES

Le principal facteur de risque associé aux crypto-actifs tient principalement à l'anonymat qu'ils favorisent, voire promeuvent lorsqu'il est question de *blockchains* spécifiquement développées afin d'effacer la traçabilité des opérations

Lorsque ces activités impliquent des acteurs liés à la Corée du Nord et à l'Iran, il existe un risque important de financement de la prolifération et de contournement des sanctions. Le dernier rapport du panel d'experts ONU fait état des cyberattaques liées à Corée du Nord menées contre des institutions financières et des bureaux de change virtuels ces dernières années afin de générer des revenus pour soutenir ses programmes d'ADM et de missiles balistiques. Selon le panel d'experts du comité 1718, le vol total d'actifs virtuels par la Corée du Nord, de 2019 à novembre 2020, était évalué à environ 316,4 millions de dollars, puis à 50 millions de dollars entre 2020 et mi-2021.

En ce qui concerne l'industrie française, on compte entre 80 et 100 entreprises dans le secteur des actifs numériques : sécurisation de portefeuilles (Ledger), plateformes d'échange (Paymium, Coinhouse). Ces acteurs demeurent, pour la plupart, de taille plus modeste comparé aux principales plateformes mondiales (Coinbase 4 milliards de dollars ; Kraken 2 milliards de dollars).

La France occupe une place importante du point de vue de l'utilisation / la clientèle des actifs numérique :

troisième rang européen en matière d'adoption des actifs numériques et premier pays européen en termes de volumes de transactions entre particuliers, dites transactions « *Peer to Peer* » ;

11e pays mondial en termes de volumes échanges (11 milliards de dollars par an contre 50 milliards pour les Etats-Unis et 70 milliards pour la Chine).

Dans ces conditions, il ressort de l'expertise des administrations et autorités de contrôle compétentes que les vulnérabilités intrinsèques présentées par les actifs numériques peuvent être considérées comme élevées.

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉS RÉSIDUELLES

La cinquième directive anti-blanchiment a introduit un premier cadre européen de LCB-FT applicable aux cryptos, précisé par les recommandations du GAFI. En France, ces dispositions sont codifiées au sein du CMF suite à l'adoption de la loi Pacte en 2019 et de l'ordonnance n°2020-1544 du 9 décembre 2020.

Le cadre juridique français se distingue par son exigence :

- le périmètre des assujettis dépasse le cadre européen : les catégories de prestataires d'actifs numériques (PSAN) qui sont assujetties à la LCB-FT sont tenues de mettre en place un dispositif et une organisation dédiés à la mise en œuvre des mesures européennes et françaises de gel des avoirs. Cela vise tous les PSAN enregistrés ou agréés pour la fourniture des activités visées aux paragraphes 1° à 5° de l'article L. 54-10-2 du CMF ;
- la particularité du contrôle à priori lors de l'enregistrement et de l'agrément des PSAN : l'ACPR et l'AMF sont compétentes pour assurer un examen de compétences et d'honorabilité des dirigeants et pour la vérification du dispositif interne de LCB-FT et de gel des avoirs pour toutes les catégories de PSAN. Ces obligations permettent de s'assurer que les personnes visées ne peuvent recourir aux actifs numériques et garantissent l'efficacité du dispositif de gel. Le respect de ces obligations fait l'objet d'un contrôle en amont, conduit par l'ACPR et/ou l'AMF en fonction des catégories de PSAN, lors de leur enregistrement ou de l'agrément ;
- l'interdiction des transactions anonymes.

Ces mesures permettent de garantir une meilleure transparence des transactions et de lutter contre le contournement des sanctions financières ciblées qui pourrait être réalisé par des entités nord-coréennes dans le but de générer des recettes à l'appui des programmes d'ADM et de missiles balistiques du pays.

La vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) est donc considérée modérée pour les actifs numériques.

F. Secteur immobilier

1. DESCRIPTION

Il implique un large panel de professions et d'acteurs : agents immobiliers, marchands de biens, notaires pour les activités d'acquisition immobilière ; agents immobiliers et plateformes collaboratives (de type AirBnB) pour les activités de location immobilière, qui peuvent également s'effectuer sans l'intervention d'un professionnel (locations de gré à gré).

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES QUI PEUVENT ÊTRE EXPLOITÉES À DES FINS DE CONTOURNEMENT DES SANCTIONS

Les vulnérabilités du secteur immobilier tiennent à la fois au profil du client, aux modes d'acquisition ou de financement — dont certains peuvent viser à opacifier la transaction —, aux acteurs et aux biens impliqués.

La majorité des transactions d'acquisition ou de location immobilières ou d'acquisition et cession d'actifs immobiliers sont réalisées par l'intermédiaire d'agents ou mandataires immobiliers qui sont assujettis aux obligations en matière de sanctions, permettant ainsi de limiter les risques de financement de la prolifération. A ce titre, les agences de biens de prestige[40] sont particulièrement bien au fait de ces risques.

Toutefois, la mise en location de l'appartement d'un dignitaire nord-coréen décrite précédemment (voir p. 18) souligne la nécessité de poursuivre la sensibilisation des professionnels du secteur immobilier, même s'il s'agit d'un cas isolé qui ne saurait être représentatif des problématiques rencontrées par ce secteur.

Il ressort de l'expertise des administrations et des autorités de contrôle concernées que les vulnérabilités intrinsèques du secteur sont considérées comme modérées, même si les professionnels, bien qu'assujettis aux sanctions financières internationales, devraient continuer d'être sensibilisés.

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉ RÉSIDUELLE

Les activités d'acquisition immobilière sont obligatoirement réalisées par virement bancaire, et nécessitent donc l'intervention d'un établissement bancaire qui pourra vérifier le bénéficiaire final de la transaction. Les activités locatives sont quant à elles soumises aux seuils maximums de paiement en espèces, fixés à 1 000 euros pour les résidents français.

Par ailleurs, les activités d'acquisition immobilières font obligatoirement intervenir des professionnels du notariat qui sont tenus de mettre en place des dispositifs de filtrage des sanctions financières internationales (cf. ci-dessous).

40 - Les produits de luxe peuvent en effet être acquis à des fins d'utilisation par le régime nord-coréen et revendus à des membres aisés de la population nord-coréenne en vue de générer des revenus pour le régime, ces revenus pouvant être utilisés à des fins de prolifération.

En outre, les transactions immobilières sont obligatoirement réalisées par virement bancaire dès lors qu'elles dépassent 3 000€.

Enfin, des guides de la DG Trésor couvrant la mise en œuvre des sanctions sont disponibles :

guide pratique Iran de la DG Trésor du 20 février 2019[41] ;

guide de bonne conduite et foire aux questions de la DG Trésor du 15 juin 2016 relatifs à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières[42].

Compte tenu de ces éléments, l**a vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) est donc considérée faible.**

41 - Source : *https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/39d02b33-eab4-4090-bff7-f44605fe2e6e/files/f1b06200-a75c-4a07-96e4-b57a82120bec* (dernier accès le 20 juin 2022).

42 - Source : *https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau2/Pages/f3234489-26a1-48f7-8a05-f31d34551f13/files/d30c8579-086d-42e1-a43f-8b79a677dc46* (dernier accès le 20 juin 2022).

G. Les professions du chiffre et du droit

1. DESCRIPTION

Les professions du chiffre et du droit recouvrent une grande diversité d'acteurs aux statuts divers : experts comptables, avocats, notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires, commissaires-priseurs judiciaires et commissaires au compte. Certaines de ces professions peuvent être amenées à manier des fonds : c'est notamment le cas des mandataires de justice (administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires), des notaires et des avocats.

2. VULNÉRABILITÉS INTRINSÈQUES

Les vulnérabilités des professionnels du chiffre et du droit tiennent à la nature de la relation d'affaires que certains de ces professionnels peuvent entretenir avec leurs clients. Celle-ci est couverte par le secret professionnel et est dans certains cas caractérisée par une grande proximité, qui peut parfois être exploitée à des fins de financement de la prolifération, en particulier lorsque le client est ou agit pour le compte d'un individu ou d'une entité sanctionné. Les vulnérabilités sont également liées aux missions de conseil juridique : les avocats peuvent ainsi être instrumentalisés aux fins d'élaborer des montages complexes (empilement de sociétés détenant des comptes bancaires dans des pays divers, par exemple) visant à opacifier des transactions ou leur bénéficiaire effectif.

Par ailleurs, la plupart des métiers du chiffre et du droit consultés dans le cadre de l'élaboration de cette analyse nationale des risques sont peu familiers des risques associés au financement de la prolifération, alors même que les mesures de vigilance pour assurer le respect des sanctions sont fortes dans ce secteur. Il ressort des consultations menées que le lien entre le financement de la prolifération et le contournement des sanctions n'est pas compris comme étant évident.

De l'expertise des administrations et des autorités de contrôle concernées, les vulnérabilités intrinsèques du secteur sont considérées comme modérées.

3. MESURES D'ATTÉNUATION ET VULNÉRABILITÉ RÉSIDUELLE

Au sein du COLB, les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation des professions du chiffre et du droit sont régulièrement sensibilisés sur les modalités de mise en œuvre des gels des avoirs afin qu'ils les répercutent dans les formations à leurs professionnels.

L'ordonnance du 4 novembre 2020 renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition est venue renforcer le contrôle du respect des mesures de gel par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du CMF, parmi lesquelles figurent les professions du chiffre et du droit. L'ordonnance précise ainsi l'obligation pour ces dernières de mettre en place une organisation et des procédures internes pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition. Si les notaires et les avocats disposent

déjà d'outils de filtrage[43], le renforcement de ces obligations devrait permettre d'accroître la transparence des opérations soumises au contrôle des autorités et organismes d'autorégulation de ces professions. Ce filtrage est attentif aux éléments et mots clés relatifs aux opérations prohibées (par exemple, embargo, Iran *etc.*).

L'ordonnance du 4 novembre 2020 prévoit également l'élargissement de l'assujettissement aux obligations de gel des avoirs aux sociétés de domiciliation et aux greffiers des tribunaux de commerce en charge de l'enregistrement. Ces derniers sont ainsi soumis à l'obligation de mettre en place une organisation et des procédures internes pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs, permettant ainsi de renforcer la vérification de l'identité des personnes qui gèrent ou contrôlent des sociétés.

Si ces mesures permettent d'atténuer les risques de violation, de non mise en œuvre et de contournement des mesures de gels à destination de l'Iran et de la Corée du Nord, le travail de sensibilisation et de formation doit néanmoins se poursuivre afin que ces professions rejoignent la maturité du secteur bancaire et financier. Les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ont fait l'objet d'une focalisation par les autorités sur la bonne mise en œuvre des gels par ces professions et continueront à faire l'objet d'un dialogue renforcé, amené à s'intensifier sur cette question des gels des avoirs.

La vulnérabilité résiduelle (après mesures d'atténuation) est donc considérée faible pour les entreprises et professions non-financières désignées.

43 - Logiciel de filtrage mis en place par le Conseil supérieur du notariat à disposition des notaires, filtrage systématique des comptes des Caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats au regard des listes de gels.

Conclusion

Cette ANR-PF vient compléter l'ANR LCB-FT réalisée par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) en 2019. Premier document public en la matière, elle constitue une aide à une meilleure compréhension des risques de financement de la prolifération pour le secteur privé, placé en première ligne, et sera amenée à évoluer par la suite.

Elle établit que la France présente, en matière de financement de la prolifération des menaces, dont le niveau est évalué comme suit :

- élevé pour les exportations de marchandises et technologies pouvant être utilisées dans le cadre de programmes proliférants du fait des stratégies de contournement mises en œuvre par les réseaux proliférants ;
- élevé pour ce qui concerne les tentatives de captation de savoir-faire des sociétés ou établissements hébergeant des recherches sensibles ;
- modéré s'agissant des stratégies de contournement des sanctions pouvant alimenter le financement de la prolifération.

Après prise en compte des mesures d'atténuation, les vulnérabilités résiduelles spécifiques à la France sont évaluées à un niveau modéré dans la plupart des secteurs, voire faible pour les secteurs bancaire et financier, le secteur immobilier et les professions du chiffre et du droit.

Il est à noter que le niveau de vulnérabilité attribué à un secteur ne traduit en rien un niveau d'engagement des professionnels mais tient au fait que la menace initiale sur tel ou tel secteur est jugée plus ou moins élevée.

Au final, cette analyse de risque vient confirmer les axes d'amélioration identifiés dans le plan d'action 2021-2022[44] élaboré par la France afin de consolider le dispositif existant en matière de lutte contre le financement de la prolifération. Elle appelle notamment à renforcer la sensibilisation des secteurs selon une évaluation des risques et la coopération entre les administrations concernées.

44 - Disponible *via* : https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/03/24/adoption-du-plan-d-action-national-pour-lutter-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-2021-2022 (dernier accès le 20 juin 2022).

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

COLB – Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Maquette : DSAF/DPSG/BAEC/Section Édition – Juin 2022.