COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.11.2021
COM(2021) 716 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application du règlement (UE) 2021/821 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

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application du règlement (UE) 2021/821 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

1. INTRODUCTION

En 2019, la Commission a commencé à publier un rapport annuel sur le contrôle des exportations comme le prévoit le règlement (CE) nº 428/2009 (ci-après le «règlement»). Le règlement a été abrogé par le règlement (UE) 2021/821[1] (ci-après le «nouveau règlement») le 9 septembre 2021.

Le présent rapport, élaboré par la Commission avec la contribution des États membres[2] dans le cadre du groupe de coordination «double usage» (GCDU), fournit des informations sur la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne (UE) concernant le contrôle des exportations de biens à double usage en 2020 et présente des données agrégées sur le contrôle des exportations pour 2019[3].

En vue de contribuer à une application plus poussée de la législation commerciale de l'UE, dont la législation de l'UE relative au contrôle des exportations de biens à double usage, la Commission a créé un nouveau poste de responsable européen du respect des règles du commerce (Chief Trade Enforcement Officer – CTEO) en 2019. Afin d'aider le CTEO à s'acquitter de sa mission visant à s'assurer du respect des règles, la Commission a restructuré l'organisation de la direction générale du commerce (DG TRADE). Entre autres changements, les services chargés du contrôle des exportations et du filtrage des investissements directs étrangers (IDE) ont ainsi été fusionnés en une seule unité au sein de la DG TRADE, sous la supervision du CTEO. En conséquence, et comme le contrôle des exportations et le filtrage des IDE sont tous deux des outils de contrôle stratégique du commerce et des investissements visant à garantir la sécurité dans l'Union européenne, le présent rapport est adopté simultanément avec le premier rapport annuel sur le filtrage des IDE.

2. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ET DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

2.1. Réexamen de la politique de contrôle des exportations

2.1.1. Modernisation législative

2020 a été une année cruciale pour la modernisation des contrôles des exportations de l'UE, puisque le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique sur un nouveau règlement relatif au contrôle des exportations en novembre 2020. Ils sont convenus

[1] Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte) - (JO L 206 du 11.6.2021, p. 1) — https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj

[2] Les autorités compétentes de certains États membres publient également des rapports accessibles au public sur les échanges de biens à double usage.

[3] Alors que le présent rapport est publié au titre du nouveau règlement, étant donné qu'il couvre l'année 2020, les informations recueillies font référence à la situation au titre du règlement précédent.

d'une «mise à niveau» complète «du système» qui renforcera l'efficacité de l'actuel système européen de contrôle des exportations grâce aux éléments suivants:

- introduction d'une nouvelle dimension de «sécurité humaine» afin que l'UE puisse relever les défis posés par les technologies à double usage émergentes, en particulier les technologies de cybersurveillance, qui présentent un risque pour la sécurité nationale et internationale, et notamment la protection des droits de l'homme;

- mise à jour de notions et définitions clés dans le règlement (par exemple, définition d'«exportateur» applicable aux personnes physiques et aux chercheurs intervenant dans des transferts de technologies à double usage);

- simplification et harmonisation des procédures d'octroi des autorisations et possibilité pour la Commission de modifier (par une procédure «simplifiée», c'est-à-dire par acte délégué) la liste des biens ou des destinations faisant l'objet de formes de contrôle spécifiques, le système de contrôle des exportations devenant ainsi plus souple et capable d'évoluer et de s'adapter aux circonstances;

- amélioration de l'échange d'informations entre les autorités qui octroient les autorisations et la Commission en vue d'accroître la transparence des décisions d'octroi d'autorisations;

- coordination et soutien en vue d'une application rigoureuse des contrôles, y compris l'amélioration de l'échange électronique sécurisé d'informations entre les autorités qui octroient les autorisations et les services chargés de l'application de la loi;

- élaboration d'un programme de renforcement des capacités et de formation de l'UE à l'intention des autorités des États membres chargées de l'octroi des autorisations et de l'application de la loi;

- actions de sensibilisation auprès des entreprises et transparence avec les parties prenantes, développement d'une relation structurée avec le secteur privé au moyen de consultations spécifiques des parties prenantes par le groupe d'experts des États membres concerné de la Commission;

- instauration d'un dialogue avec les pays tiers afin de renforcer la sécurité à l'échelle internationale et recherche de conditions de concurrence équitables au niveau mondial.

Le nouveau règlement a été publié le 11 juin 2021 et est entré en vigueur le 9 septembre 2021.

2.1.2. Consultation et sensibilisation

Dans le cadre d'un effort continu de sensibilisation, la Commission a mené une série de consultations ciblées auprès des principales parties prenantes de l'industrie et de la société civile au cours de l'année 2020.[4] En particulier, un forum consacré au contrôle des exportations a été organisé, au format virtuel, le 11 décembre 2020, tel que décrit ci-après.

[4] Cela fait également partie de notre «partenariat avec le secteur privé», qui sera un élément clé de la modernisation des contrôles des exportations de l'UE.

2.2. Modification du règlement (CE) nº 428/2009

2.2.1. Actualisation de la liste de contrôle de l'UE

La liste de contrôle de l'UE figurant à l'annexe I du règlement fournit une liste des biens à double usage, y compris des logiciels et des technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire. Elle comprend également tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et intervenir de quelque manière que ce soit dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs. Elle a été modifiée une première fois en 2020[5]. Cette modification a intégré les décisions adoptées en 2019 et jusqu'à la fin du mois de février 2020 dans le cadre des régimes multilatéraux de contrôle des exportations (notamment l'arrangement de Wassenaar et le groupe Australie). Les annexes II et IV du règlement ont également été mises à jour conformément aux modifications apportées à l'annexe I.

Modifications de la liste de contrôle de l'UE en 2020

Les modifications ont introduit dans la liste des biens soumis au contrôle des exportations certaines technologies de cybersurveillance, par exemple les «logiciels» de surveillance conçus pour le suivi par les forces de l'ordre (5D001.e.1 et 2.) et les systèmes, équipements et composants utilisés en «informatique légale» (5A004.b.1 et 2.).

La liste de contrôle de l'UE pour 2020 introduit également des contrôles sur les «véhicules suborbitaux» (9A004.h.), ainsi que de nouvelles notes d'exclusion pour certains «matériaux fibreux ou filamenteux» en carbone (1A002 – Note 5) et la «technologie» pour les systèmes assurant la sécurité de l'information (5E002.a. – Note).

En outre, elle intègre des modifications apportées aux contrôles des biens suivants:
- absorbeurs plans constitués de ferrite frittée (1C001.a – note 1.d.2.),
- alliages métalliques (1C002 – note technique 3),
- fluides et substances lubrifiantes (1C006.d.),
- roulements antifriction et systèmes de roulement (2A001),
- logiciels de simulation (3D003),
- systèmes assurant la sécurité de l'information pour faire référence à l'«activation cryptographique» sécurisée (5A002.a.),
- composants «qualifiés pour l'usage spatial» pour systèmes optiques (6A004.c.4),
- certains lasers (6A005.a.6.a.1. - .2.a.),
- «pales de soufflantes».

Conformément aux décisions prises par le groupe Australie, de nouveaux contrôles ont été introduits en rapport avec le coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen-Orient (coronavirus du MERS – 1C351.a.59) en ce qui concerne 24 substances chimiques, dont les précurseurs de l'agent neurotoxique Novichok (1C350.66. à 1C350.89), et des modifications ont été apportées au contrôle des vannes et soupapes et de leurs composants (2B350.g.1.a. - .2.a.).

La liste de contrôle de l'UE mise à jour et consolidée est entrée en vigueur le 15 décembre 2020, ce qui a permis à l'UE de se conformer à ses engagements internationaux. Elle soutient également les exportateurs de l'UE en adaptant en temps utile les paramètres de contrôle aux évolutions technologiques. Une «note exhaustive des modifications», donnant un aperçu de

[5] Règlement délégué (UE) 2020/1749 de la Commission du 7 octobre 2020 (JO L 421 du 14.12.2020, p. 1).

toutes les modifications apportées à la liste de contrôle des biens à double usage de l'UE de 2020, a été publiée à titre d'orientation[6].

2.2.2. Brexit

Au cours de l'année 2020, la Commission a pris une série de mesures en vue de la fin de la période de transition, le 1er janvier 2021, date depuis laquelle les exportations de biens à double usage de l'UE vers le Royaume-Uni sont, conformément au règlement, soumises au contrôle au même titre que les exportations vers tout autre pays tiers.

En septembre 2020, la Commission a publié un avis aux parties prenantes[7] visant à informer les exportateurs des règles applicables en prévision de la fin de la période de transition et du retrait du Royaume-Uni de l'UE.

Afin de garantir l'application uniforme des contrôles dans l'ensemble de l'Union et d'éviter une charge administrative excessive tout en protégeant l'Union et la sécurité internationale, l'UE a adopté le règlement (UE) 2020/2171 du 16 décembre 2020 modifiant l'annexe IIa du règlement. En ajoutant le Royaume-Uni à la liste des destinations couvertes par l'autorisation générale d'exportation de l'Union nº EU001[8], le règlement (UE) 2020/2171 prévoit une simplification des contrôles des exportations de la plupart des biens à double usage vers le Royaume-Uni.

Des dispositions spécifiques s'appliquent en vertu du protocole sur l'Irlande du Nord[9], qui prévoit que le règlement s'applique à l'Irlande du Nord – et au Royaume-Uni eu égard à cette dernière[10] –, le Royaume-Uni agissant, au titre du règlement, en tant qu'autorité compétente. La Commission a mis au point un outil électronique sécurisé visant à faciliter l'échange d'informations avec l'autorité compétente britannique chargée d'appliquer le règlement en Irlande du Nord et à partir de celle-ci. Cet outil permet à l'autorité compétente du Royaume-Uni d'accéder aux informations qui soutiennent la mise en œuvre et l'application efficaces des contrôles des exportations de biens à double usage depuis l'Irlande du Nord, conformément aux dispositions du règlement. Les autorités compétentes britanniques ont donc la possibilité de saisir des informations sur les refus pertinents dans le système en ligne sur les biens à double usage (Dual-use e-System - DUeS)[11], de consulter, gérer et parcourir les refus britanniques déjà enregistrés dans le DUeS et de recevoir les informations sur les refus qui présentent un intérêt pour une demande spécifique d'exportation de biens à double usage au départ de l'Irlande du Nord.

[6] La note de synthèse est disponible à l'adresse suivante: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/october/tradoc_158973.pdf

[7] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/dual-use-export-controls_en_0.pdf

[8] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159247.pdf

[9] JO L 29 du 31.1.2020, p. 7 («accord de retrait»).

[10] Article 5, paragraphe 4, du protocole sur l'Irlande du Nord et section 47 de l'annexe 2 dudit protocole.

[11] Le DUeS est un système électronique sécurisé et crypté, dont l'hébergement est assuré par la Commission et qui est conçu pour favoriser un meilleur échange d'informations entre les autorités compétentes et la Commission, comme le prévoit l'article 19 du règlement.

2.3. Mesures nationales de mise en œuvre et d'application

2.3.1. Mesures de mise en œuvre

Le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Il prévoit cependant que les États membres doivent adopter des mesures pour la mise en œuvre de dispositions spécifiques et que les informations y afférentes doivent être publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*. En conséquence, une note d'information, publiée par la Commission le 17 janvier 2020[12], offre une synthèse des mesures adoptées par les États membres en ce qui concerne, entre autres, l'extension des contrôles relatifs au courtage et au transit, l'extension des contrôles aux biens ne figurant pas sur la liste pour des raisons liées à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme, l'instauration d'autorisations générales nationales d'exportation, l'application des contrôles des transferts intra-UE aux biens ne figurant pas sur la liste, ainsi que des informations relatives aux autorités compétentes. Cela permet aux exportateurs d'avoir accès à des informations complètes sur les dispositions juridiques applicables et favorise la mise en œuvre cohérente et efficace des contrôles dans l'ensemble de l'UE.

2.3.2. Mesures d'application

Selon les informations mises à la disposition de la Commission, aucune évolution n'est à noter en 2020. La liste des mesures d'application nationales publiée en même temps que le rapport annuel 2019 sur le contrôle des exportations[13] reste donc valable.

3. ACTIVITÉS DU GROUPE DE COORDINATION «DOUBLE USAGE»

Le groupe de coordination «double usage» (GCDU) réunit des experts de la Commission et des États membres pour examiner toute question concernant l'application des contrôles des exportations en vue d'améliorer dans la pratique leur cohérence et leur efficacité dans l'ensemble de l'UE. Le règlement dispose que la Commission présente au Parlement européen un rapport annuel sur les activités, les analyses et les consultations du GCDU.

Le GCDU a tenu sept réunions en 2020, essentiellement virtuelles, confirmant ainsi son rôle de forum de consultation sur un certain nombre de questions d'actualité décrites dans le présent rapport.

3.1. Consultations sur des questions de mise en œuvre — Échanges d'informations d'ordre général

Le GCDU a organisé des ***échanges d'informations d'ordre général sur des questions liées au contrôle des exportations***, y compris en vue de contribuer à la modernisation législative du contrôle des exportations de l'UE expliquée ci-dessus.

Le GCDU a échangé des informations concernant les ***mesures nationales de mise en œuvre*** et a travaillé à la mise à jour de la note d'information officielle sur les mesures nationales[14].

[12] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158576.pdf
[13] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/october/tradoc_158962.pdf

En ce qui concerne le ***Brexit,*** le GCDU a non seulement contribué au développement de l'outil informatique soutenant l'échange d'informations en vue de l'application des contrôles dans le cadre du protocole sur l'Irlande du Nord, mais il a aussi examiné les modifications apportées aux exigences en matière d'autorisations et a contribué à l'élaboration d'une version actualisée de la ***communication***[15] (readiness notice) concernant les biens à double usage, qui est destinée aux exportateurs.

Le GCDU a procédé à une ***collecte des données*** de 2019 ***relatives à l'octroi d'autorisations*** en vue d'améliorer les échanges d'informations entre les États membres, en particulier en ce qui concerne la collecte de données au titre des autorisations globales et générales d'exportation, et de renforcer la transparence vis-à-vis du public en ce qui le contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE (les données agrégées de l'UE pour l'année 2019 ont été utilisées aux fins de l'élaboration du présent rapport annuel).

Le GCDU a mené un ***échange technique d'informations sur l'application des contrôles portant sur les technologies de cybersurveillance*** en 2019.

Les données collectées auprès des États membres montrent une diminution du nombre de licences (voir tableau 1), avec un total de 44 licences pour des biens de cybersurveillance répertoriés[16] délivrées en 2019. Au cours de la même période, 81 refus ont été émis concernant des biens de cybersurveillance.

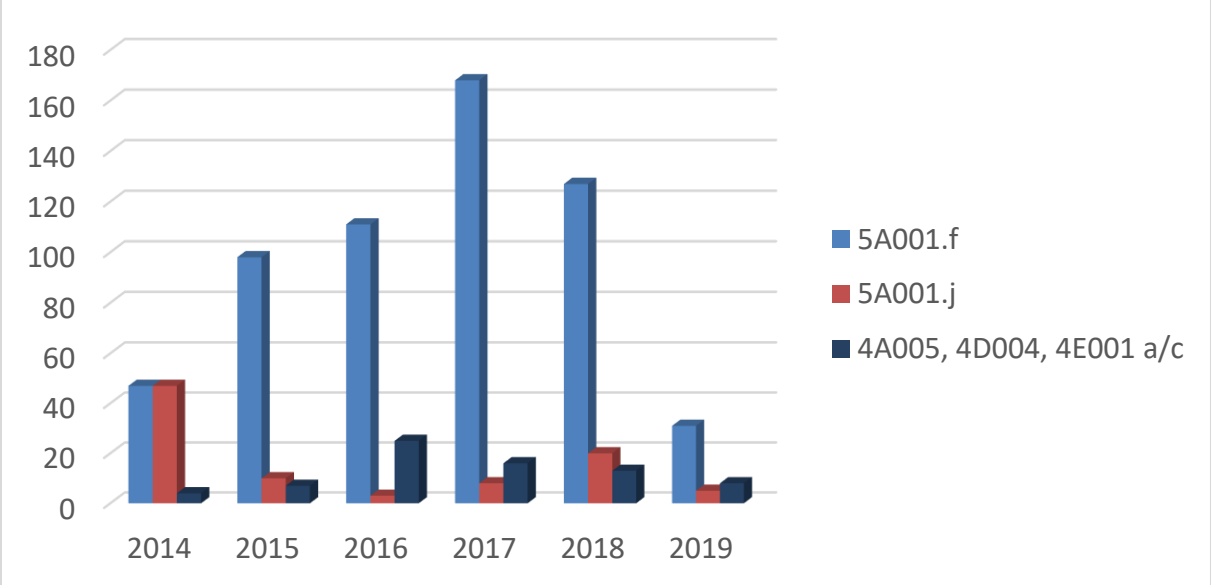


Tableau 1: Nombre de licences individuelles pour les biens de cybersurveillance répertoriés.

Le GCDU a décidé de poursuivre les efforts de suivi de la mise en œuvre des contrôles et a engagé l'échange d'informations sur l'application des contrôles en 2019. Le «groupe d'experts en matière de technologie de surveillance» (Surveillance Technology Expert Group – STEG) a continué à servir de forum d'échange d'informations ad hoc.

[14] La note d'information mise à jour a été publiée le 17 janvier 2020, JO 2020/C 16/04.
[15] https://ec.europa.eu/info/publications/dual-use-export-control
[16] Équipements de télécommunications mobiles, systèmes de surveillance Internet, logiciels d'intrusion.

3.2. Échange d'informations d'ordre technique — Questions liées à la mise en œuvre

Le GCDU a apporté son soutien à l'élaboration des mises à jour de la liste de contrôle de l'UE et a participé à des discussions sur un certain nombre de questions de mise en œuvre spécifiques telles que l'amélioration de l'échange d'informations dans le cadre des autorisations générales d'exportation de l'UE (EUGEA), l'échange d'informations dans le cadre des licences globales ou le développement d'un mécanisme de consultation entre les autorités compétentes concernant les informations sur les exportateurs utilisant des licences globales.

3.3. Lignes directrices de l'UE en matière de contrôle des exportations de biens à double usage

Le GCDU a travaillé à l'élaboration d'une version révisée des «Lignes directrices de l'UE en matière de contrôle des exportations de biens à double usage» de 2016, qui reflète les améliorations apportées au DUeS, notamment dans la mesure où il soutient l'échange d'informations et les consultations entre les autorités compétentes.

Le groupe d'experts techniques sur l'élaboration de lignes directrices pour la recherche concernant des biens à double usage (TEG-DUR) s'est réuni six fois en 2020 et a élaboré un projet d'orientations sur la recherche portant sur des biens à double usage. Une consultation publique[17] a été organisée en octobre-novembre 2020, suscitant 54 réactions. Le TEG-DUR a soumis la version définitive du projet d'orientations au GCDU pour examen au début de 2021. Les orientations ont été adoptées en tant que recommandation de la Commission en septembre 2021[18].

3.4. Échange électronique d'informations entre les autorités compétentes

La Commission, soutenue par le GCDU, a poursuivi le développement du DUeS. Au cours de l'année 2020, le GCDU a adopté des améliorations spécifiques du DUeS, notamment:

- des fonctionnalités facilitant les notifications de refus visées à l'article 13, paragraphe 5, du règlement,
- des fonctionnalités facilitant les consultations bilatérales entre autorités compétentes visées à l'article 11 et à l'article 13, paragraphe 5, du règlement,
- des préparatifs en vue d'une nouvelle fonctionnalité visant à faciliter l'échange d'informations sur les refus concernant les transferts intra-UE,
- des préparatifs en vue d'une fonctionnalité permettant de soutenir les consultations dans le cadre des licences globales,
- une mise à jour de la liste des biens figurant dans le DUeS afin de refléter la mise à jour 2020 de la liste de contrôle de l'UE,
- une nouvelle fonctionnalité visant à soutenir l'échange d'informations avec l'autorité compétente du Royaume-Uni dans le cadre du protocole sur l'Irlande du Nord à la fin de la période de transition.

Le GCDU a continué à soutenir, en s'appuyant sur un groupe d'experts techniques dédié, la création d'une «plateforme électronique de délivrance des autorisations» destinée à être utilisée par les autorités compétentes. Le groupe d'experts techniques sur la délivrance des autorisations par voie électronique a entretenu des contacts permanents avec des experts des

[17] https://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=292
[18] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:338:FULL&from=FR

États membres et a apporté un soutien au «projet pilote de délivrance des autorisations par voie électronique» (eLicensing), qui prévoit de déployer l'outil en Lettonie, en Roumanie, en Italie, en Grèce et dans la Région wallonne de Belgique dans le courant de 2021. Le déploiement de ce système électronique permettra aux autorités compétentes nationales de gérer l'ensemble du processus d'autorisation dans un format entièrement dématérialisé et avec l'efficacité et l'efficience qui caractérisent les systèmes électroniques modernes. Cela permettra aussi aux opérateurs économiques et aux autorités compétentes de minimiser la charge administrative liée à l'autorisation des biens à double usage.

Le GCDU a également entamé des discussions portant sur l'intégration des systèmes d'autorisations électroniques pour les biens à double usage avec l'initiative concernant le guichet unique douanier de la Commission dans le cadre du projet «Certex». Cette intégration permettra une vérification automatisée de l'autorisation d'exportation de biens à double usage dès lors qu'un exportateur indique que les biens à double usage exportés sont couverts par une autorisation d'exportation délivrée par une autorité compétente de l'UE.

3.5. Groupe d'experts des biens à double usage de l'UE

En 2020, le groupe d'experts des biens à double usage de l'UE géré par le Centre commun de recherche de la Commission (JRC) et des experts mis à disposition par les États membres ont continué à apporter leur soutien aux autorités compétentes demandant des conseils techniques à l'appui de l'évaluation de cas spécifiques d'octroi d'autorisations. Au total, des avis techniques sur la classification des produits ont été fournis à neuf reprises à six autorités compétentes au cours de la période couverte par le présent rapport.

3.6. Mise en œuvre et application

Le GCDU a échangé des informations sur la mise en œuvre et l'application des contrôles. D'après les données disponibles, le réseau de contrôle des exportations de l'UE, composé du personnel des autorités compétentes chargées de l'octroi des autorisations des États membres et de la Commission, comprenait plus de 360 personnes. En ce qui concerne l'application, 144 infractions aux règlements relatifs aux contrôles des exportations ont été enregistrées en 2019, tandis que huit sanctions administratives et 16 sanctions pénales ont été appliquées par les autorités répressives des États membres.

3.7. Renforcement des capacités

En 2020, le GCDU a soutenu l'organisation, par le JRC de la Commission, en collaboration avec le ministère américain de l'énergie, du 13e séminaire technique virtuel JRC-NNSA (National Nuclear Security Agency) les 15 septembre et 5 octobre 2020.

3.8. Transparence et dialogue avec l'industrie et le monde universitaire

Le GCDU a contribué à l'organisation, le 11 décembre 2020, d'un forum virtuel consacré au contrôle des exportations, conjointement avec la présidence allemande du Conseil de l'UE. Faisant suite à l'accord du colégislateur concernant un nouveau règlement, un débat a ainsi pu se tenir sur la mise en œuvre des contrôles des exportations de l'Union, ainsi que sur le processus législatif de modernisation de ces contrôles, avec la participation de plus de 800

parties prenantes de l'industrie et de la société civile[19] provenant d'associations sectorielles, d'entreprises spécialisées dans les biens à double usage, d'universités et d'organisations de la société civile. Le format virtuel a encouragé une participation nettement plus vaste que ce que l'environnement physique a permis dans le passé.

Outre le soutien aux activités d'information de la Commission, le GCDU a également élaboré des documents visant à faciliter l'application des règlements par les exportateurs. En particulier, un «résumé des modifications 2020»[20] présente une synthèse des modifications apportées à l'annexe I du règlement afin de mettre en œuvre les changements apportés aux listes de contrôle des différents forums internationaux sur les régimes de non-prolifération.

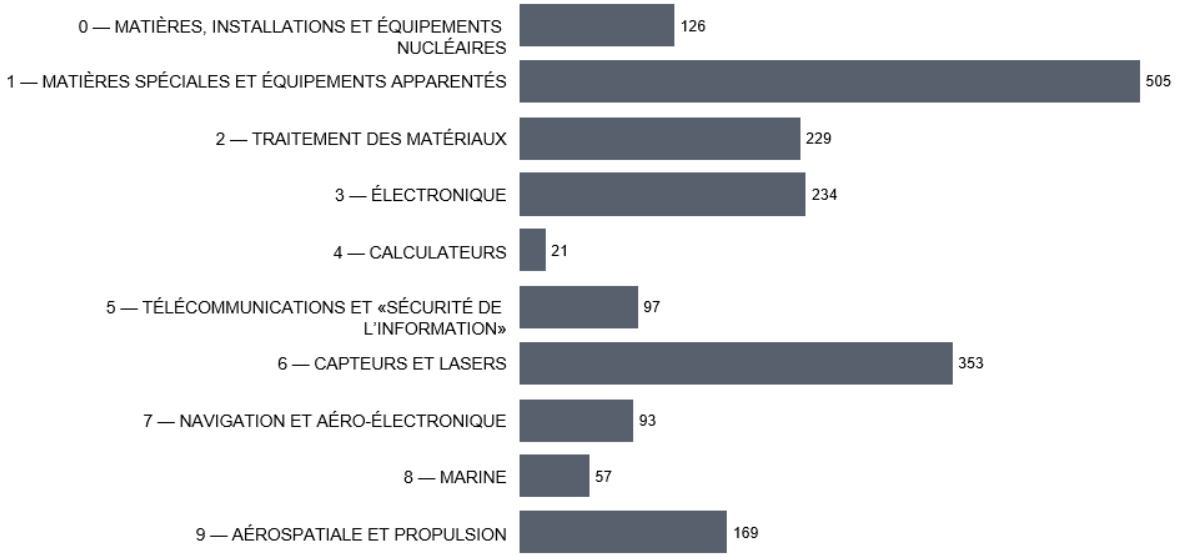
4. DONNÉES CLÉS CONCERNANT LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DE L'UE

Il est difficile d'obtenir des informations fiables sur l'ensemble des exportations de biens à double usage (y compris celles des biens à double usage ne figurant pas sur la liste) dans la mesure où ceux-ci ne correspondent pas à un secteur économique défini. La Commission et les États membres collectent toutefois des données permettant d'établir des estimations approximatives des exportations de biens à double usage sur la base, d'une part, de données spécifiques relatives à l'octroi d'autorisations recueillies par les autorités compétentes et, d'autre part, de statistiques sur les produits tels que répertoriés par les douanes, lesquels incluent les biens à double usage. Les estimations des exportations pour l'année 2019 sont présentées ci-après. Il convient de noter que ces estimations ne tiennent pas compte des services et des transferts intangibles de technologies associés au commerce de biens à double usage.

4.1. Échanges de biens à double usage de l'UE: biens et destinations

En 2020, le règlement s'est appliqué au premier chef à l'exportation de quelque 1 884 biens à double usage mentionnés à l'annexe I (la «liste de contrôle de l'UE») et classés en 10 catégories (graphique 1). Ces biens à double usage correspondent à près d'un millier de produits répertoriés par les douanes, notamment des substances chimiques, des métaux et des produits minéraux non métalliques, des ordinateurs, des produits électroniques et optiques, des appareils électriques, des machines, des véhicules et des équipements de transport, etc., et relèvent généralement du segment «haute technologie» de ce vaste ensemble hétérogène de produits.

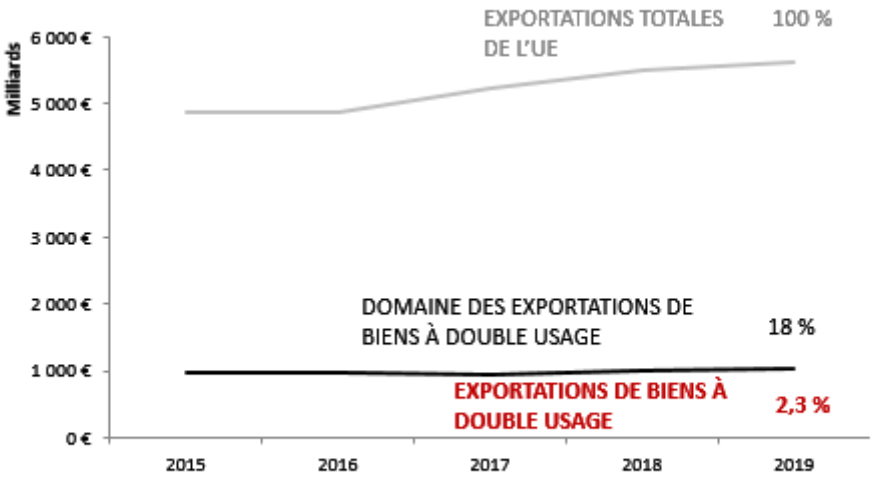
[19] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159148.pdf
[20] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/october/tradoc_158972.pdf



Graphique 1: Nombre de biens à double usage répertoriés selon les dix catégories figurant à l'annexe I à la suite de l'adoption du règlement (UE) 2020/1749.

Des estimations statistiques concernant l'importance relative des échanges de biens à double usage indiquent que les exportations de ces biens représentent environ 2,3 % des exportations totales de l'EU-27 (intra- et extra-UE), dans le cadre d'un large «domaine des exportations à double usage»[21] de produits répertoriés par les douanes qui peut inclure, à des degrés divers, certains biens à double usage (graphique 2). La valeur des échanges de biens à double usage s'élèverait ainsi à 119 milliards d'euros en 2019.

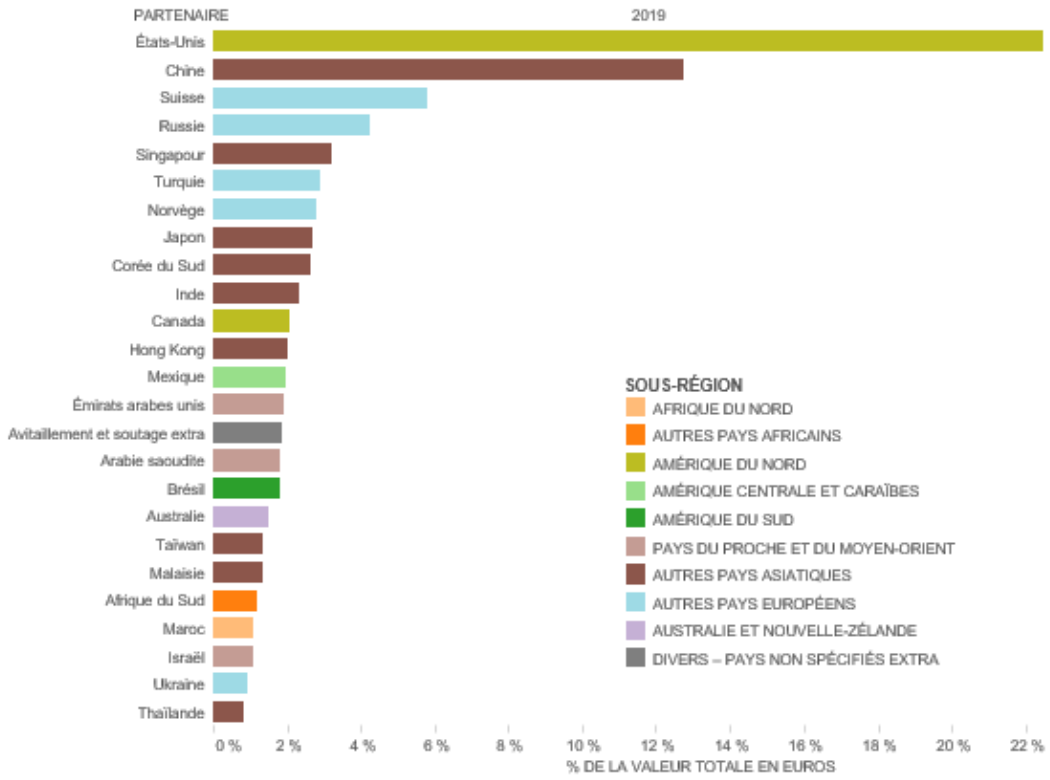
[21] La méthode statistique mise au point par le Centre commun de recherche de la Commission repose sur l'utilisation d'un tableau de correspondance, élaboré par la DG TAXUD, qui met en corrélation les numéros de classification des biens à double usage avec les codes douaniers, des données COMEXT d'Eurostat ainsi que des données relatives à l'octroi d'autorisations fournies par les États membres de l'EU-27. La notion de «*domaine des exportations de biens à double usage*» se réfère à un vaste ensemble hétérogène de produits qui inclut les biens à double usage. Si le commerce des biens à double usage *relève de cet ensemble* de produits, il ne lui est cependant pas identique, étant donné que les produits qui s'inscrivent dans le *domaine des exportations de biens à double usage* ne sont pas tous en réalité, tant s'en faut, des biens à double usage.



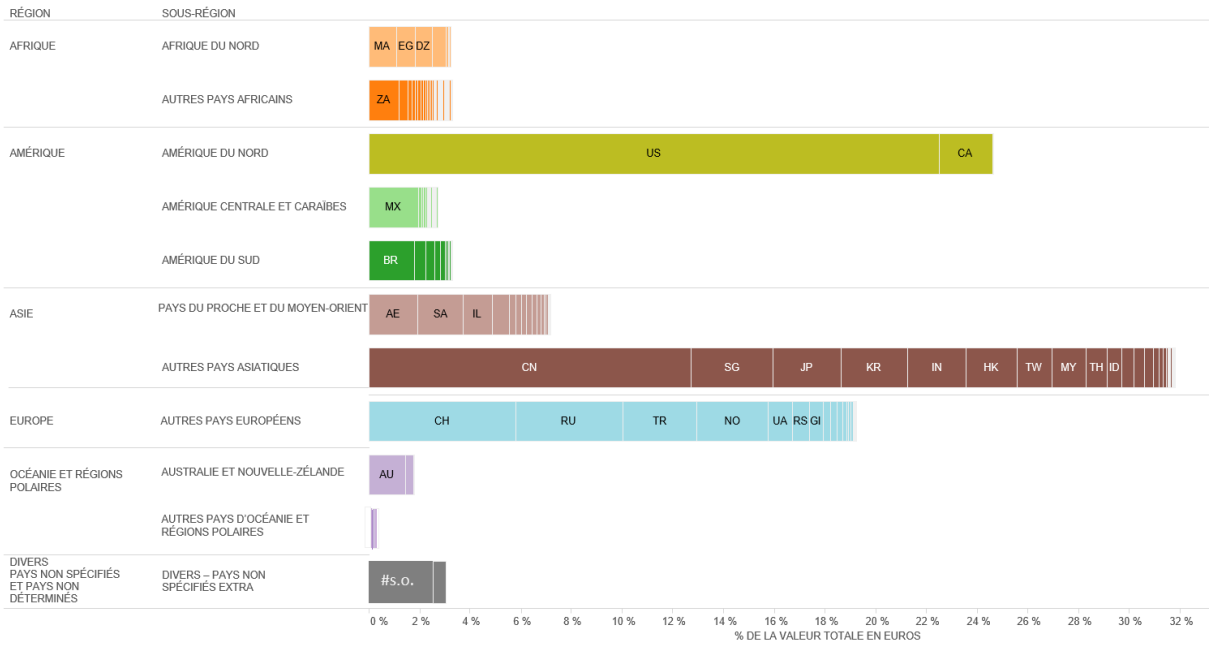
Graphique 2: Estimations statistiques des exportations de biens à double usage intra- et extra-UE.

Des estimations statistiques montrent également les principales destinations des exportations et indiquent qu'une grande partie des exportations de biens à double usage ont pour destination des pays figurant sur les autorisations générales d'exportation de l'Union (EUGEA). Les pays de destination reflètent la structure du marché des exportations de l'UE s'agissant des produits concernés, ainsi que la facilitation des échanges que permettent les EUGEA (graphiques 3 et 4)[22].

[22] «Avitaillement et soutage extra» désigne la livraison de provisions de bord et de soute. «Divers – pays non spécifiés extra» inclut les pays et les territoires non spécifiés dans le cadre des échanges avec les pays tiers (autrement dit, ces codes sont généralement utilisés pour les biens livrés à des installations en haute mer).



Graphique 3: Estimations des exportations de biens à double usage de l'UE: 25 principaux pays de destination des exportations et sous-régions correspondantes en 2019.

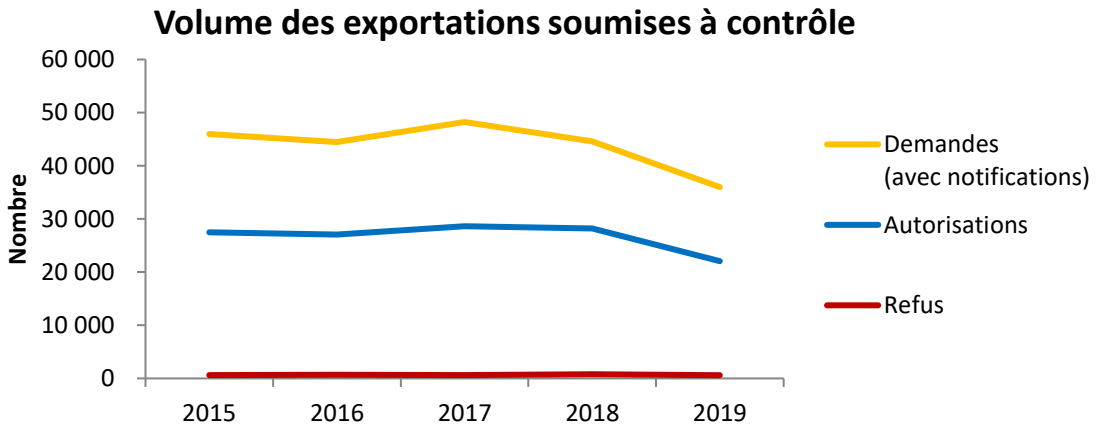


Graphique 4: Estimations des exportations de biens à double usage de l'UE: pays de destination par région et sous-région du monde en 2019.

4.2. Licences de biens à double usage de l'UE: demandes, autorisations et refus

Compte tenu de l'article 19, paragraphe 2, du règlement, qui dispose que «*[l]es États membres prennent toutes les dispositions utiles pour établir une coopération directe et un échange d'informations entre les autorités compétentes afin de renforcer l'efficacité du régime communautaire de contrôle des exportations*», le GCDU a échangé des informations et des données relatives à l'octroi d'autorisations afin d'améliorer la compréhension du contrôle des exportations et de son incidence sur le plan économique. Les graphiques qui suivent illustrent certaines données recueillies concernant la période couverte par le présent rapport; il convient toutefois de noter que tous les États membres ne collectent pas l'ensemble des données. Les informations fournies ci-après constituent donc des estimations approximatives des quantités et valeurs cumulées, dans les limites des données mises à disposition par les États membres.

La valeur totale[23] des demandes a atteint 40 milliards d'EUR et les exportations de biens à double usage soumises à contrôle ont donc représenté 2,2 % des exportations totales extra-EU-27. Les échanges autorisés de biens à double usage ont représenté 31,5 milliards d'EUR, soit 1,7 % du total des exportations extra-EU-27, la majorité des transactions ayant été autorisées au titre de licences individuelles[24] (quelque 20 300 licences individuelles délivrées en 2019) et de licences globales[25] (en valeur). Seule une faible proportion des exportations n'a pas été autorisée: il y a eu 603 refus en 2019, ce qui représente environ 0,89 % de la valeur des exportations de biens à double usage contrôlées cette année-là, et 0,02 % des exportations totales extra-EU-27.



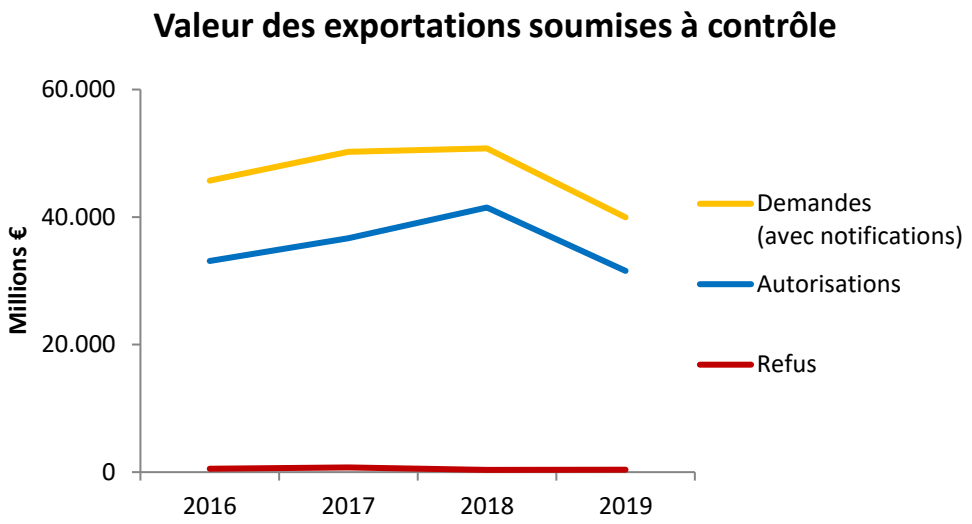
Graphique 5: Volume (nombre) des autorisations et des refus pour la période 2014-2019[26].

[23] Ce chiffre inclut la valeur des demandes de licences et des notifications au titre des autorisations générales d'exportation.

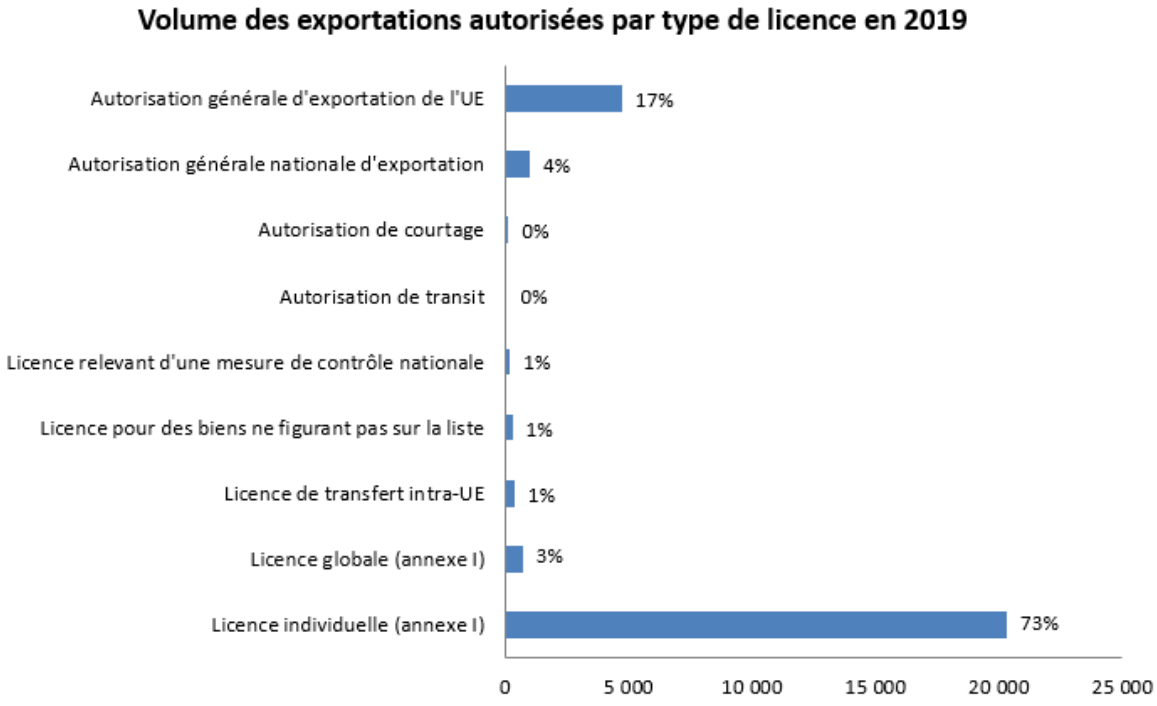
[24] Les licences individuelles sont des licences octroyées à un exportateur particulier pour un utilisateur final ou un destinataire dans un pays tiers et couvrant un ou plusieurs biens à double usage.

[25] Les licences globales sont des licences accordées à un exportateur particulier pour un type ou une catégorie de biens à double usage qui peuvent être valables pour des exportations vers un ou plusieurs utilisateurs finals spécifiques et/ou dans un ou plusieurs pays tiers spécifiques.

[26] Dans les graphiques 5 et 6, les données relatives aux «demandes» incluent toutes les demandes de licences, y compris les notifications dans le cadre d'autorisations générales, fournissant ainsi une estimation des «exportations soumises à contrôle», c'est-à-dire de la valeur des exportations extra-UE faisant l'objet d'une procédure d'autorisation. En cas d'absence de données relatives aux demandes, celles-ci sont estimées à partir des données relatives aux autorisations. Les données relatives aux «autorisations» se réfèrent aux exportations de

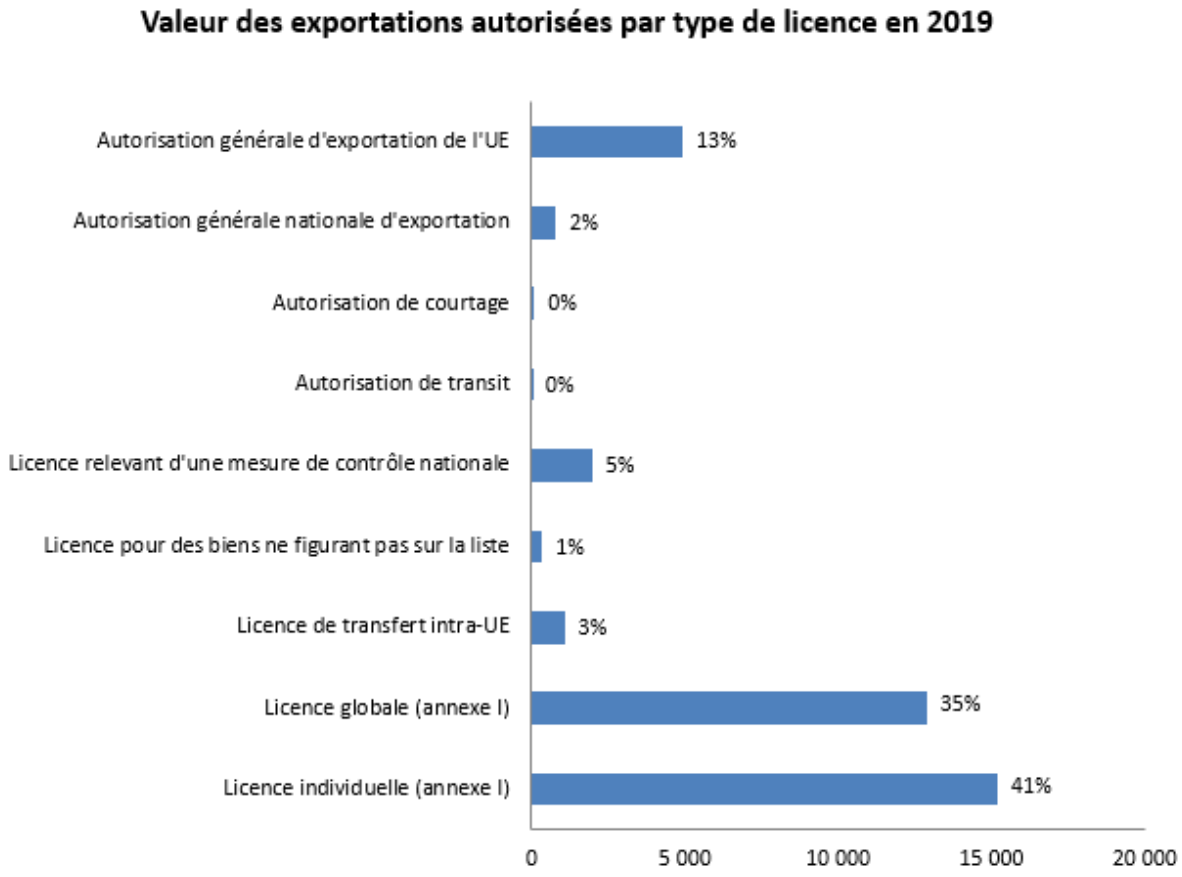


Graphique 6: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations et des refus pour la période 2014-2019.



Graphique 7: Volume (nombre) des autorisations par type de licence en 2019.

biens à double usage autorisées au titre de licences individuelles et globales. Il convient de noter que le nombre de demandes ne correspond pas nécessairement à la somme des autorisations et des refus, car un certain nombre de demandes peuvent être annulées, tandis que d'autres peuvent ne pas être traitées avant l'expiration de l'exercice. «Refus» fait référence au volume et à la valeur des exportations refusées. Le Brexit et le fait que le Royaume-Uni n'a pas fourni de données pour 2019 expliquent les différences dans les données qui indiquent une baisse par rapport aux années antérieures.



Graphique 8: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations par type en 2019.

5. LA VOIE À SUIVRE

Le nouveau règlement et la mise à niveau du système qui en découle apportent des changements substantiels au contrôle des exportations dans l'UE, ce qui génère un travail préparatoire considérable et requiert de la Commission et des États membres qu'ils prennent des mesures pour tirer le meilleur parti de l'ensemble du potentiel offert par le nouveau règlement. Quelques-unes de ces mesures sont énoncées ci-après:

- le nouveau règlement dispose que «[l]a Commission, en étroite concertation avec les États membres et les acteurs concernés, devrait élaborer des orientations et/ou des recommandations concernant les bonnes pratiques visant à soutenir l'application pratique des contrôles» et appelle spécifiquement à l'élaboration de lignes directrices sur la transparence des décisions d'octroi d'autorisations et sur les exportations de biens de cybersurveillance;

- il conviendra également de répondre aux demandes de l'industrie en ce qui concerne des lignes directrices sur, par exemple, les transferts de technologie et l'informatique en nuage;

- afin de mettre en œuvre les nouvelles dispositions concernant le partage d'informations et la transparence qui appellent au développement de l'échange

d'informations entre les États membres et la Commission et à des niveaux élevés de transparence, notamment par la publication d'un rapport annuel comprenant des informations détaillées sur les décisions d'octroi d'autorisations, la Commission est chargée, entre autres, d'adopter des lignes directrices pour l'établissement des rapports annuels. Elle met également au point des outils informatiques visant à soutenir l'échange de données correspondant;

- le nouveau règlement reconnaît l'application comme une dimension essentielle de l'efficacité des politiques de contrôle des exportations et appelle notamment à la création d'un mécanisme de coordination de l'application;

- enfin, la Commission, avec le soutien des États membres, travaillera à l'élaboration d'un programme européen de renforcement des capacités et de formation à l'intention des autorités des États membres chargées de l'octroi des autorisations et de l'application de la loi et approfondira le dialogue avec les pays tiers en vue de promouvoir la convergence mondiale des contrôles.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à prendre acte du présent rapport.