COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.11.2017
COM(2017) 679 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 428/2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 428/2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage

1. INTRODUCTION

En vertu de l'article 23, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 428/2009, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen un rapport annuel sur les activités, les analyses et les consultations du groupe de coordination «double usage» (ci-après le «GCDU»). En outre, dans la communication COM(2014) 244 de la Commission, il est reconnu que la publication de rapports et d'informations non sensibles sur les contrôles pourrait constituer une étape essentielle pour augmenter la transparence, améliorer la mise en conformité des opérateurs et renforcer leur capacité à mettre en œuvre les contrôles. Le présent rapport, élaboré par la Commission avec la contribution des États membres dans le cadre du GCDU[1], fournit des informations sur l'application du règlement en 2016 et présente des données agrégées sur le contrôle des exportations pour l'année 2015.

2. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ET DU CADRE REGLEMENTAIRE

2.1. Réexamen de la politique de contrôle des exportations

À la suite de l'adoption de la communication COM(2014) 244 du 24 avril 2014, la Commission a effectué une analyse d'impact en 2015 afin d'évaluer les coûts et les avantages liés aux diverses options de réexamen et de déterminer les mesures réglementaires et non réglementaires les plus appropriées. Le rapport d'analyse d'impact[2] a été présenté au comité d'examen de la réglementation en mars 2016, qui a émis un avis favorable assorti de commentaires[3]. Une proposition législative a été préparée à la lumière des conclusions de l'analyse d'impact et la Commission a adopté, le 28 septembre 2016, une proposition de règlement [COM(2016) 616] prévoyant une modernisation du contrôle des exportations de l'Union[4]. La proposition vise à renforcer l'*efficacité* des contrôles et à adapter ceux-ci aux nouvelles menaces en matière de sécurité ainsi qu'aux évolutions rapides sur le plan technologique et économique, et, en même temps, à améliorer leur *efficience* par une simplification de la gestion des contrôles et un allégement de la charge administrative pesant sur les exportateurs et les autorités compétentes des États membres. Les objectifs généraux

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

[2] Le rapport d'analyse d'impact est disponible à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155008.pdf

[3] L'avis du comité d'examen de la réglementation est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_fr.htm.

[4] La proposition de règlement est disponible à l'adresse suivante: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX:52016PC0616

sont, par conséquent, d'accroître la sécurité, y compris la protection des droits de l'homme, et de garantir la compétitivité des exportateurs de l'Union.

La proposition prévoit une adaptation des contrôles afin qu'ils soient réalisés de manière efficace et efficiente dans le contexte d'une économie mondialisée et consiste essentiellement:

- en une «mise à niveau du système» visant à améliorer les règles actuelles applicables aux contrôles et à rendre celles-ci plus efficaces et plus efficientes;

- en l'introduction d'une nouvelle dimension de «sécurité humaine», afin de répondre aux défis que posent l'apparition de nouvelles technologies de cybersurveillance et leurs conséquences sur les droits de l'homme et la sécurité de l'Union.

La Commission a consulté régulièrement le groupe de travail «double usage» du Conseil et a notamment communiqué dans le cadre de celui-ci les informations les plus récentes sur l'analyse d'impact et la préparation de la proposition. Le réexamen de la politique de contrôle des exportations a également été à l'ordre du jour du Parlement européen à plusieurs reprises, et la proposition y a été présentée au cours d'un exposé technique le 20 octobre 2016.

La Commission a mené des consultations et des actions de sensibilisation ciblées à l'intention des principales parties intéressées et a présenté la proposition aux organisations professionnelles et de la société civile à l'occasion du «Dialogue avec la société civile» qui a eu lieu le 3 octobre 2016. En outre, un forum consacré au contrôle des exportations a été organisé par la Commission le 12 décembre 2016, conjointement avec la présidence slovaque de l'Union européenne, aux fins d'un échange de vues avec les parties intéressées de l'industrie et de la société civile[5].

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

Le règlement (CE) nº 428/2009 du Conseil a été modifié une fois au cours de la période couverte par le présent rapport. Le règlement délégué (UE) 2016/1969 de la Commission du 12 septembre 2016[6] a actualisé la liste de contrôle de l'UE figurant à l'annexe I du règlement et a intégré les modifications convenues dans le cadre des régimes multilatéraux de contrôle des exportations en 2015. La liste de contrôle 2016 de l'UE comprend ainsi environ 200 modifications, qui découlent pour la plupart de l'arrangement de Wassenaar et du régime de contrôle de la technologie des missiles. Ces modifications concernent notamment les mises à jour du contrôle des systèmes de mesure à laser, de nouveaux contrôles relatifs aux équipements électroniques effectuant des conversions analogique-numérique à vitesse élevée, les logiciels pour l'exploitation et la maintenance des «sous-ensembles de guidage», les moteurs fusées à propergol en gel, ainsi que les changements structuraux apportés à la catégorie 5, partie 2 - «Sécurité de l'information». La substance chimique diéthylamine ainsi que deux nouveaux virus, à savoir le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère (coronavirus du SRAS) et le virus de la grippe de 1918 reconstruit, ont été ajoutés à la liste de contrôle. La mise à jour prévoit également le retrait de plusieurs contrôles, y compris ceux concernant les joints utilisés dans l'aérospatiale/les missiles, certains fluides hydrauliques et

[5] Le rapport sur le forum est disponible à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155125.pdf.
[6] JO L 307 du 15.11.2016.

les caméras pour une utilisation sous-marine. Une «note exhaustive des modifications» a été publiée, à titre informatif, en vue de fournir une synthèse de l'ensemble des changements techniques apportés à la liste de contrôle 2016 de l'UE des biens à double usage[7].

Les annexes II et IV du règlement sur les biens à double usage ont également été actualisées conformément aux modifications de l'annexe I. La nouvelle liste de contrôle de l'UE, mise à jour et consolidée, est entrée en vigueur le 16 novembre 2016. Elle permet ainsi à l'Union d'honorer ses engagements internationaux en matière de contrôle des exportations et contribue à soulager les exportateurs de l'Union, dans les cas où les paramètres de contrôle ont été assouplis.

2.3. Mesures nationales de transposition

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 l'application de certaines dispositions et que les informations y afférentes doivent être publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*. Une note d'information y a été publiée le 20 août 2016[8] présentant une synthèse des mesures adoptées par les États membres. Parmi celles-ci figurent l'extension des contrôles relatifs aux opérations de 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, la mise en œuvre des contrôles, ainsi que des informations relatives aux autorités nationales compétentes pour le contrôle des exportations.

3. ACTIVITES DU GROUPE DE COORDINATION «DOUBLE USAGE»

L'article 23 du règlement institue un groupe de coordination «double usage» (GCDU) réunissant des experts de la Commission et des États membres, qui examine 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'Union. Au cours de la période couverte par le présent rapport, le GCDU a tenu six réunions, offrant ainsi un cadre pour des consultations sur un certain nombre de questions d'actualité relatives à l'application du règlement.

3.1. Consultations sur les questions d'application

Le GCDU a organisé un échange d'informations de nature technique sur des questions de contrôle spécifiques, telles que l'application de la note cryptographique (catégorie 5, partie 2, de la liste de contrôle de l'UE) et l'interprétation des contrôles des transferts de technologie cryptée, l'application des contrôles aux changeurs de fréquences (inverseurs), la définition du terme «exportateur» figurant à l'article 2, point 3, du règlement (CE) nº 428/2009 et son application dans les cas particuliers où les exportations font intervenir un revendeur, et l'application des contrôles à l'exportation de biens à double usage qui peuvent être utilisés de façon abusive à des fins terroristes. Le GCDU a également débattu de l'utilisation des

[7] La note de synthèse est disponible à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf.
[8] JO C 304 du 20.8.2016, p. 3.

équivalents numériques des certificats d'utilisation finale dans le cadre des demandes de licences d'exportation, ainsi que de l'utilisation des signatures électroniques et de l'exigence de licences sur support papier.

Le GCDU a mené un échange d'informations d'ordre général sur la mise en œuvre des mesures nationales et a préparé une note d'information mise à jour sur les mesures nationales, qui a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 20 août 2016.

Le GCDU a réexaminé la méthode et la stratégie d'échange de données et a procédé à une collecte exhaustive des données relatives aux licences (données de l'année 2015) en vue d'améliorer les échanges d'informations entre les États membres et de renforcer la transparence vis-à-vis du public en ce qui concerne le contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE. Le GCDU a également participé à la préparation, initiée par la Commission, d'une analyse d'impact dans le cadre du réexamen de la politique de contrôle des exportations.

À la lumière des recommandations formulées par le «groupe d'experts techniques OEA/PIC» – un sous-groupe technique mixte (avec les autorités douanières) chargé d'examiner la convergence potentielle des programmes douaniers relatifs aux opérateurs économiques agréés (OEA) et des programmes internes de conformité (PIC) en matière de contrôle des exportations –, le GCDU a soutenu les échanges d'informations quant au suivi donné par les États membres aux recommandations et a élaboré le mandat d'un groupe d'experts techniques responsable de la mise au point de lignes directrices pour les PIC.

Le GCDU a supervisé les activités du «groupe d'experts en matière de technologie de surveillance», qui réunit des experts des États membres et de la Commission pour débattre de questions liées au contrôle de la technologie de cybersurveillance. Le groupe d'experts en matière de technologie de surveillance a mené une veille sur les évolutions pertinentes dans les domaines technologique et politique, a analysé les tendances en matière d'octroi de licences et de refus, et a apporté son expertise à l'appui de l'analyse d'impact et de la préparation d'une proposition législative de la Commission en vue d'une modernisation du contrôle des exportations de l'UE.

3.2. Support technique à la préparation des mises à jour de la liste de contrôle de l'UE

Le GCDU a organisé des consultations techniques dans le cadre de la préparation d'un règlement délégué de la Commission mettant à jour la liste de contrôle de l'UE. Des experts nationaux ont partagé leur expertise technique avec les autorités compétentes, ont participé à des formations communes et ont présenté les modifications les plus importantes apportées à la liste de contrôle à l'occasion d'une session spéciale du GCDU.

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

Le GCDU a élaboré des lignes directrices de l'UE destinées à favoriser les échanges structurés d'informations et a lancé des consultations entre les États membres en ce qui concerne l'application de la note 3 figurant à l'annexe I, catégorie 5, partie 2, du

règlement (CE) nº 428/2009, dite «note cryptographique», et la définition d'«exportateur» dans les cas où un revendeur intervient. Ces travaux ont donné lieu à la publication, le 25 octobre 2016, des notes d'orientation 1/2016 et 2/2016[9].

3.4. Échange d'informations entre les autorités compétentes

Le GCDU a continué à soutenir le perfectionnement du système en ligne sur les biens à double usage (DUeS), un système électronique sécurisé et crypté dont l'hébergement est assuré par la Commission, afin de favoriser un meilleur échange d'informations entre les autorités chargées du contrôle des exportations et la Commission.

Au cours de l'année 2016, le GCDU est convenu d'améliorations spécifiques du DUeS, en particulier en ce qui concerne l'efficacité et la sécurité de la *gestion des utilisateurs*. Le GCDU a également soutenu et guidé la mise au point de nouvelles fonctionnalités pour le DUeS, notamment:

- une nouvelle fonctionnalité destinée à soutenir *l'échange d'informations sur les sanctions liées aux biens à double usage à l'encontre de l'Iran*, en particulier en ce qui concerne les autorisations d'exportation, de courtage et d'assistance technique pour certains biens à double usage dont la liste figure à l'annexe II du règlement (UE) nº 267/2012;

- une nouvelle fonctionnalité destinée à fournir des «services en ligne» permettant *l'interconnexion des systèmes électroniques nationaux de délivrance des licences avec le DUeS*, afin de faciliter l'accès aux informations du DUeS par l'intermédiaire d'une interface web.

Le GCDU a également poursuivi les discussions relatives à la création d'une plateforme «électronique de délivrance des licences» destinée à être utilisée par les autorités compétentes sur une base volontaire et s'est prononcé en faveur d'une approche cohérente et efficace dans la mise en place de plateformes électroniques d'informations concernant les contrôles de sécurité liés aux échanges commerciaux dans l'ensemble de l'UE.

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

Le GCDU a contribué à l'organisation d'un forum consacré au contrôle des exportations qui s'est tenu le 12 décembre 2016 à Bruxelles et qui a rassemblé des associations de l'industrie, des entreprises spécialisées dans les biens à double usage et des organisations de la société civile en vue de débattre des options de réexamen et des résultats de la consultation publique en ligne dans le contexte du réexamen de la politique de contrôle des exportations[10].

Le GCDU a également préparé une documentation pour faciliter l'application des règlements par les exportateurs. En particulier, une «note exhaustive des modifications» résume, à titre informatif, les changements apportés à la liste de contrôle de l'UE par le règlement délégué (UE) 2016/1969 de la Commission[11]. En outre, comme indiqué ci-dessus, les notes

[9] http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=192
[10] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/december/tradoc_155193.pdf
[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155058.pdf

d'orientation 1/2016 et 2/2016 ont été publiées pour soutenir l'industrie dans la mise en œuvre des contrôles.

3.6. Suivi et mise en œuvre du contrôle des exportations

La Commission encourage le suivi et l'application efficaces du contrôle des exportations au sein de l'UE au moyen de diverses actions de soutien. En 2016, la Commission a publié une nouvelle version de la «table de correspondance»[12] qui met en corrélation les codes douaniers avec la classification des biens à double usage et a poursuivi l'intégration des paramètres relatifs au contrôle des exportations dans la base de données en ligne de l'Union concernant les tarifs douaniers (TARIC).

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

En 2016, le groupe d'experts des biens à double usage de l'UE géré par le Centre commun de recherche de la Commission (ci-après le «JRC») et des experts mis à disposition par les États membres ont continué à apporter leur soutien aux autorités de contrôle des exportations des États membres en les conseillant sur des cas concrets relatifs à l'octroi de licences. Au total, cinq conseils techniques sur la classification de marchandises ont été fournis à six autorités compétentes au cours de la période couverte par le présent rapport.

3.8. Renforcement des capacités

En 2016, le JRC a poursuivi sa série de séminaires techniques, en collaboration avec le Department of Energy des États-Unis, et a tenu le 9e séminaire les 16 et 17 juin 2016 à Ispra, en Italie. L'événement a rassemblé des agents chargés de l'octroi des licences et des experts techniques relevant des autorités de contrôle des exportations, ainsi que des exportateurs et des représentants d'universités et d'instituts de recherche.

4. DONNEES CLES CONCERNANT LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE L'UE

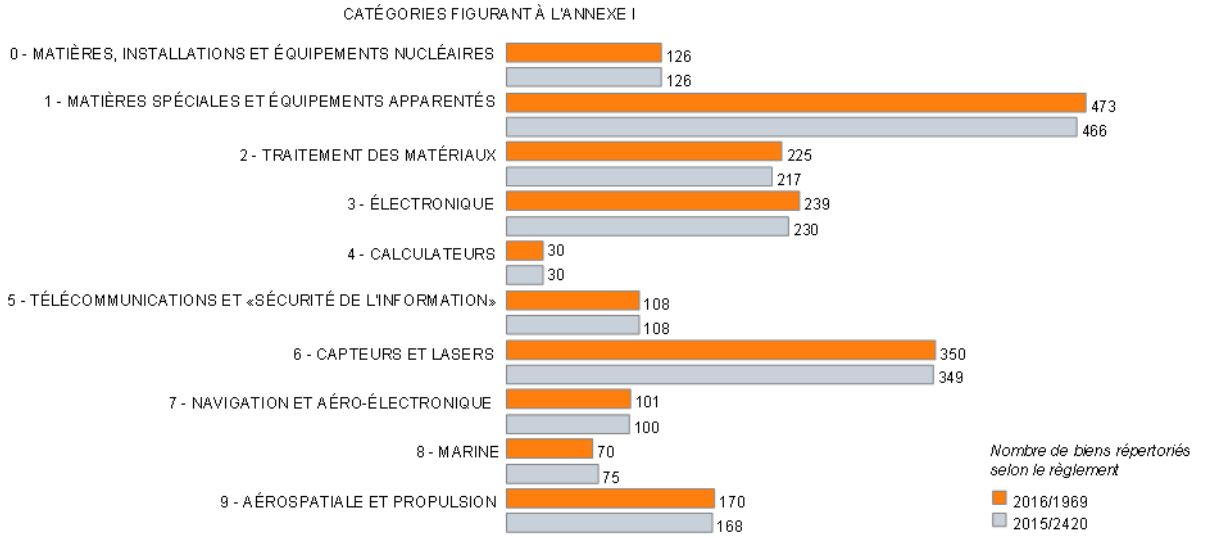
Il est difficile d'obtenir des informations fiables sur les exportations de biens à double usage, car ceux-ci ne correspondent pas à un secteur économique défini. La Commission et les États membres collectent toutefois des données permettant d'établir des estimations approximatives des exportations de biens à double usage sur la base, d'une part, de données spécifiques relatives aux licences recueillies par les autorités compétentes, et, d'autre part, de statistiques sur les produits répertoriés par les douanes qui incluent les biens à double usage. Les estimations des exportations pour l'année 2015 sont présentées ci-après. On notera que ces estimations ne tiennent pas compte des services et des transferts intangibles de technologie associés aux échanges de biens à double usage.

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

En 2016, le règlement s'est appliqué au premier chef à l'exportation de quelque 1 892 biens à double usage mentionnés à l'annexe I («liste de contrôle de l'UE») et classés en 10 catégories (graphique nº 1). Ces biens à double usage correspondent à près d'un millier de produits

[12] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf

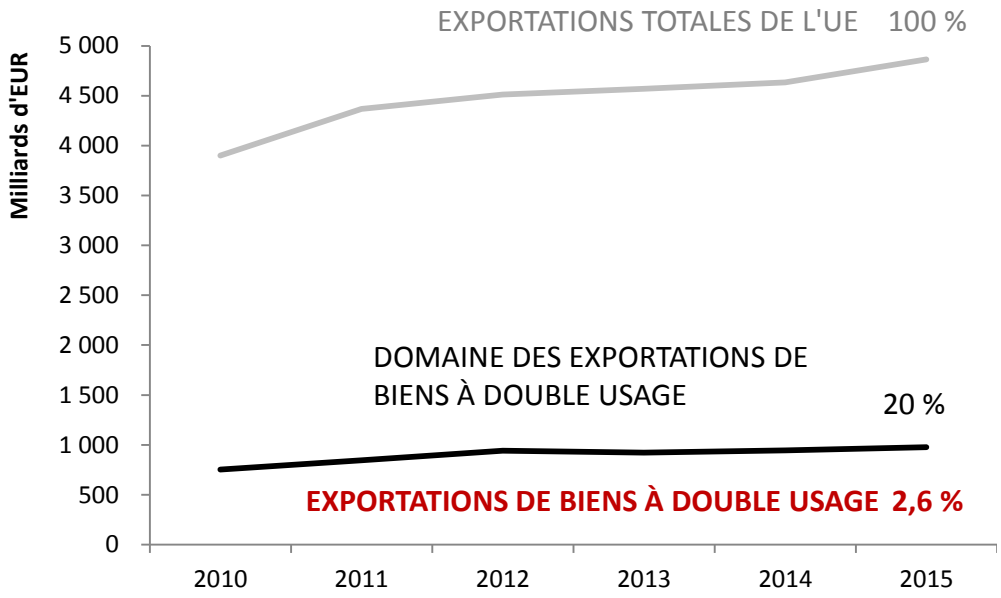
répertoriés par les douanes, notamment des substances chimiques, des métaux et des produits minéraux non métalliques, des ordinateurs, des produits électroniques et optiques, des appareils électriques, des machines, des véhicules et équipements de transport, etc., et relèvent généralement du segment «haute technologie» de ce vaste ensemble de produits hétérogène.



Graphique nº 1: Nombre de biens à double usage figurant dans les catégories de l'annexe I après adoption du règlement (UE) 2016/1969, par rapport au règlement (UE) 2015/2420.

Des estimations statistiques concernant l'importance relative des échanges de biens à double usage indiquent que les exportations de biens à double usage représentent environ 2,6 % des exportations totales de l'UE (intra- et extra-UE), dans le cadre d'un large «domaine des exportations de biens à double usage»[13] des produits répertoriés par les douanes (graphique nº 2).

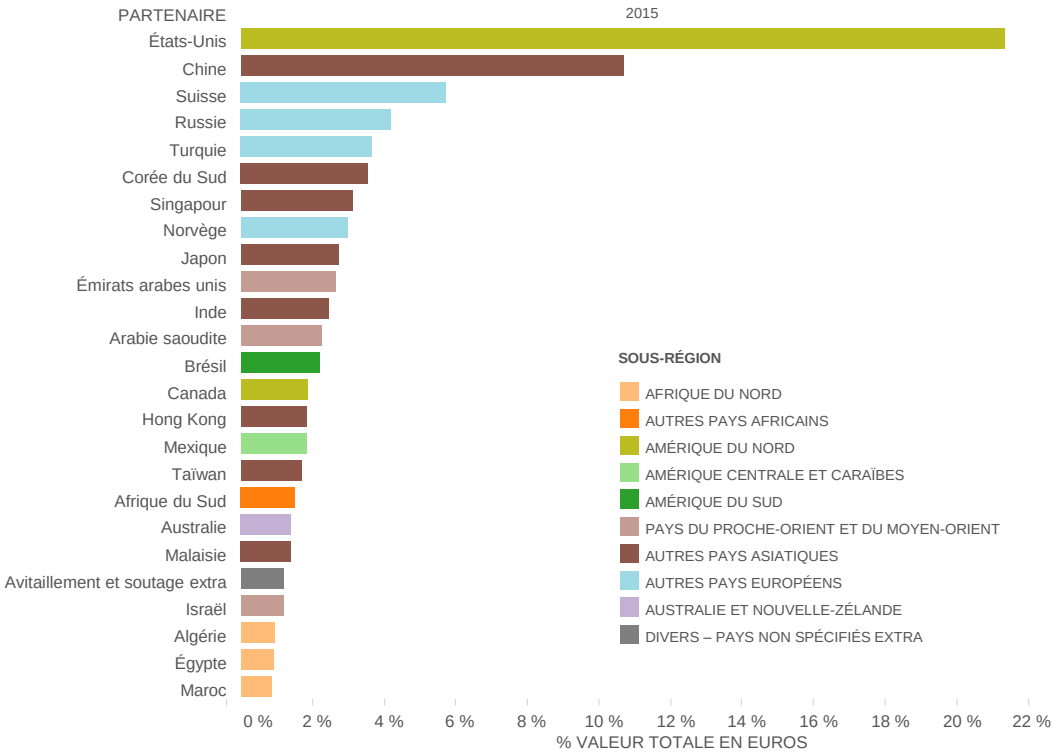
[13] La méthode statistique mise au point par le JRC repose sur l'utilisation d'un tableau de correspondance élaboré par la DG TAXUD, qui met en corrélation la classification des biens à double usage avec les codes douaniers, de données COMEXT d'Eurostat ainsi que de données relatives aux licences. La notion de «*domaine des exportations de biens à double usage*» se réfère à un vaste ensemble de produits hétérogène 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 relevant du *domaine des exportations de biens à double usage* ne sont pas tous en réalité, et loin de là, des biens à double usage.



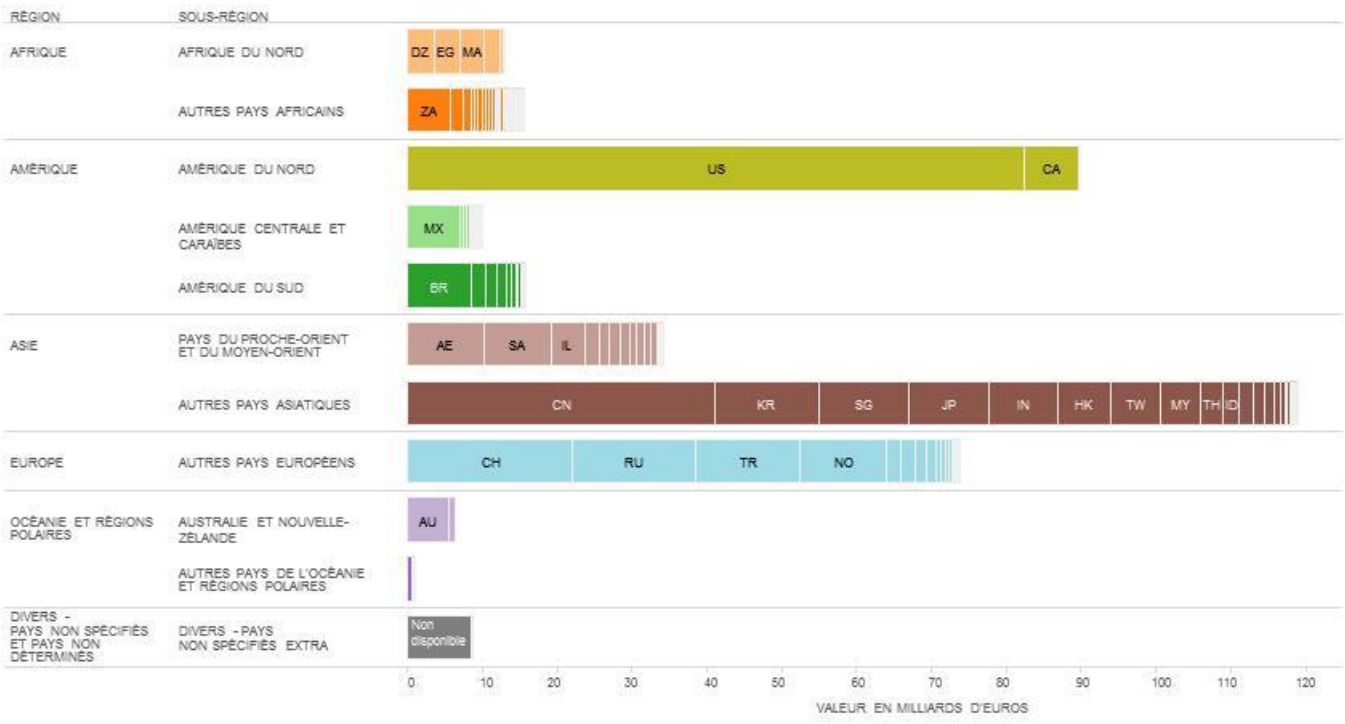
Graphique nº 2: Estimations statistiques des exportations de biens à double usage intra- et extra-UE.

Des estimations statistiques montrent également les principales destinations des exportations de biens à double usage et indiquent qu'une grande partie de ces exportations ont pour destination les «pays UE001», bénéficiant d'autorisations générales d'exportation de l'UE (AGEUE). 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 AGEUE (voir graphiques nº 2, 3 et 4)[14].

[14] «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 (ces codes sont généralement utilisés pour les biens livrés à des installations en haute mer).



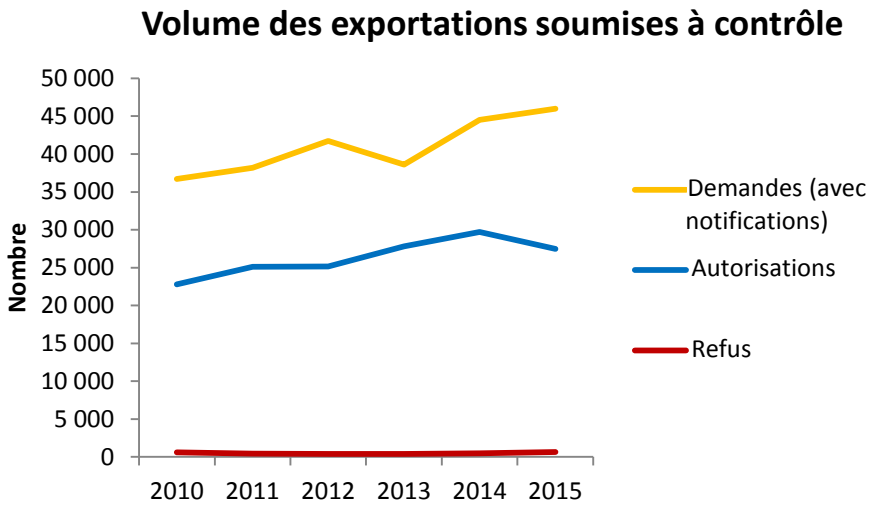
Graphique nº 3: Estimations des exportations de biens à double usage de l'UE; 25 principaux pays de destination des exportations et sous-régions correspondantes en 2015.



Graphique nº 4: Estimations des exportations de biens à double usage de l'UE; pays de destination par région et sous-région du monde en 2015.

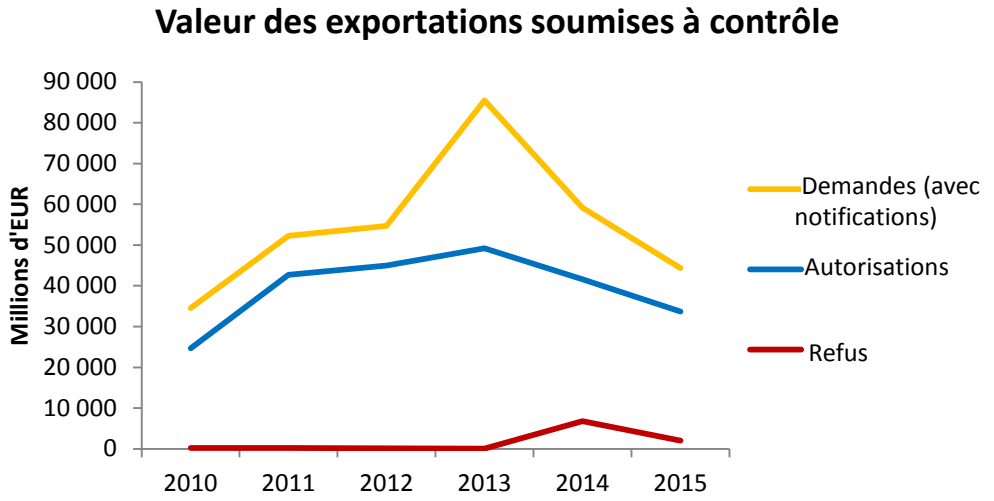
4.2. Demandes, licences et refus

Le GCDU a recueilli et échangé des informations et des données concernant les licences afin d'améliorer la compréhension des contrôles des exportations et de leur incidence d'un point de vue économique. Les graphiques qui suivent illustrent certaines données recueillies au cours de 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.

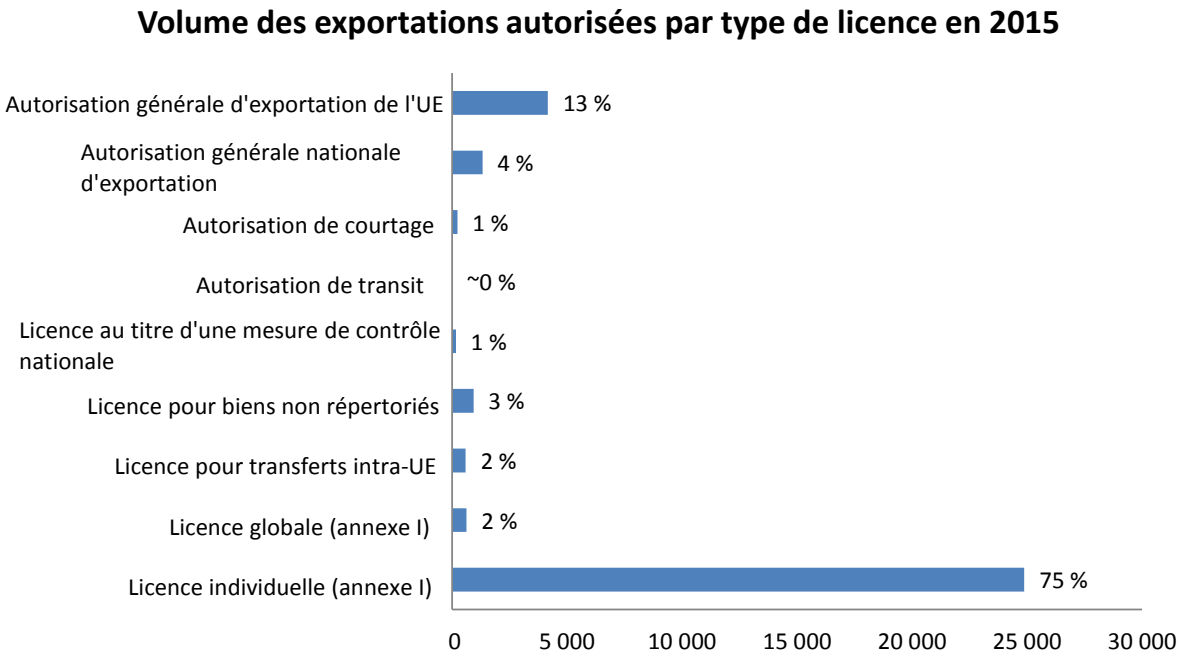


Graphique nº 5: Volume (nombre) d'autorisations et de refus pour la période 2010-2015[15].

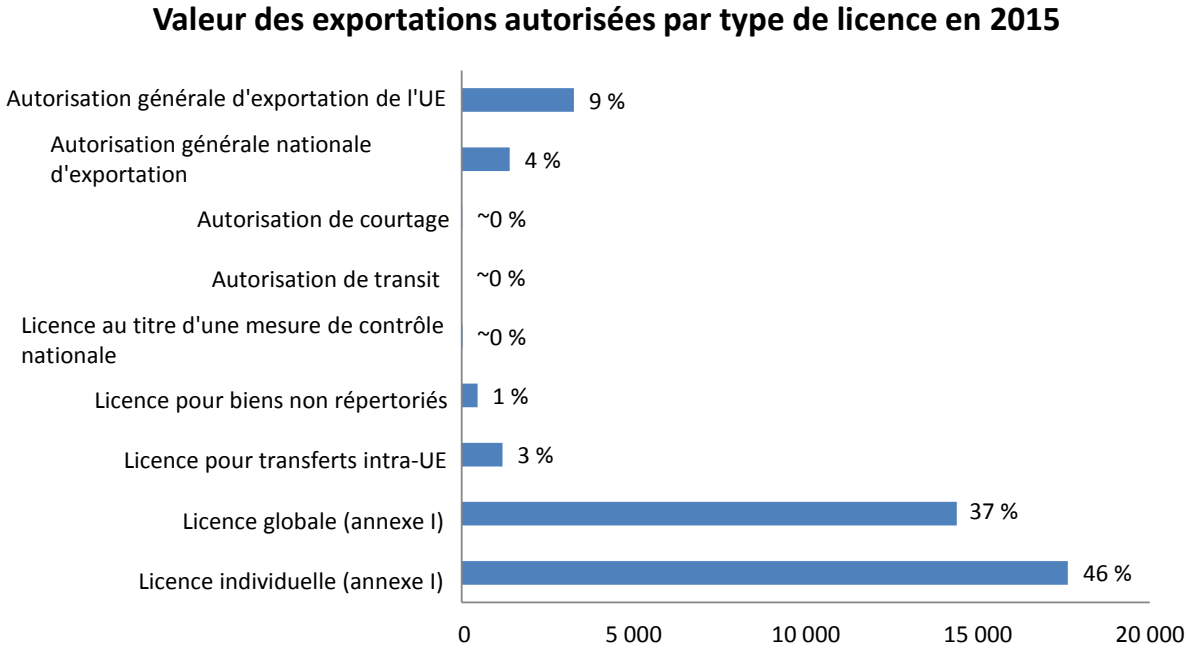
[15] Dans les graphiques nº 6 et nº 7, les données relatives aux «demandes» incluent toutes les demandes de licences, y compris les notifications dans le cadre d'autorisations générales, fournissant ainsi une estimation des exportations soumises à contrôle, c'est-à-dire la valeur des exportations extra-UE 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 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.



Graphique nº 6: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations et des refus pour la période 2010-2015.



Graphique nº 7: Volume (nombre) d'autorisations par catégorie en 2015.



Graphique nº 8: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations par type en 2015.

La valeur totale[16] des demandes a atteint 44 milliards d'EUR et les exportations de biens à double usage soumises à contrôle ont donc représenté 2,5 % des exportations totales extra-UE. Les échanges autorisés de biens à double usage ont représenté 33,7 milliards d'EUR, soit 1,9 % des exportations totales extra-UE, la majorité des transactions ayant été autorisées au titre de licences individuelles (environ 25 000 licences individuelles délivrées en 2015) et de licences globales (en valeur). Seule une faible proportion des exportations n'a pas été autorisée: environ 640 refus ont été émis en 2015, ce qui représente environ 4,5 % de la valeur des exportations de biens à double usage soumises à contrôle cette année-là et 0,1 % des exportations totales extra-UE.

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