



Bruxelles, le 24.8.2016
COM(2016) 521 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 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) n° 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) n° 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, la communication COM(2014) 244 de la Commission reconnaît 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 et le GCDU avec la contribution des États membres¹, fournit des informations sur l'application du règlement en 2015 et présente des données agrégées sur le contrôle des exportations pour l'année 2014.

2. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ET DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

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 lancé une analyse d'impact afin d'évaluer les coûts et les avantages liés aux diverses options de révision et de déterminer les actions réglementaires et non réglementaires les plus appropriées (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2013_trade_015_duxc_en.pdf). La Commission a fait appel à un consultant externe² pour réaliser, de décembre 2014 à octobre 2015, un projet de collecte de données en vue d'étayer l'analyse d'impact grâce au développement d'une méthode pour la collecte et l'analyse de données et d'informations concernant le secteur des biens à double usage et les incidences économiques et sociales des contrôles, les problèmes y afférents et les mesures de révision correspondantes. En parallèle, la Commission a mené, du 15 juillet au 15 octobre 2015, une consultation publique en ligne pour recueillir les observations des parties intéressées et du grand public sur les objectifs et options de révision

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

² L'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) a mis en œuvre le projet conjointement avec Ecorys.

et sur leurs incidences probables quant à la politique de contrôle des exportations de l'UE. Les résultats de cette consultation sont résumés à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_154003.pdf.

En outre, la Commission a procédé à des consultations et à des actions de sensibilisation ciblées à l'intention des principales parties intéressées. Elle a consulté le groupe de travail «double usage» du Conseil, lui fournissant les informations les plus récentes sur le projet de collecte de données et l'analyse d'impact en cours. Le réexamen de la politique de contrôle des exportations a également été à l'ordre du jour du Parlement européen à plusieurs reprises; ainsi, une réunion conjointe de la sous-commission DROI (Droits de l'homme) et de la commission INTA (Commerce international) s'est tenue le 23 avril 2015, axée sur les incidences des systèmes d'intrusion et de surveillance sur les droits de l'homme dans les pays tiers, et un atelier sur les contrôles des exportations des biens à double usage a été organisé le 15 juin 2015 par la commission INTA et la sous-commission SEDE (Sécurité et défense). Le contrôle des exportations a également fait l'objet de plusieurs questions parlementaires dans le cadre de la commission INTA ainsi qu'en session plénière le 5 octobre 2015. Enfin, un forum consacré aux contrôles des exportations a été organisé par la Commission le 7 décembre 2015, conjointement avec la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, pour échanger des points de vue avec l'industrie et les parties intéressées de la société civile. Le rapport sur le forum peut être consulté à l'adresse suivante: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154041.pdf.

2.2. Modifications du règlement (CE) n° 428/2009

Le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil a été modifié une fois au cours de la période couverte par le présent rapport. Le règlement délégué (UE) 2015/2420 de la Commission³ du 12 octobre 2015 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 2014. La liste de contrôle 2015 de l'UE comprend ainsi plus d'une centaine de 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 le contrôle des machines-outils, de la technologie liée à l'aéro-électronique et des systèmes de repliage de la voilure pour les avions, des équipements pour véhicules spatiaux et des véhicules civils aériens sans équipage, ainsi que la suppression de la liste de contrôle de certains produits cryptés relatifs à la sécurité de l'information. Les annexes II et IV du règlement 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 25 décembre 2015. Elle a ainsi permis à l'Union d'honorer ses engagements internationaux en matière de contrôle des exportations et a soulagé les exportateurs de l'Union, dans les cas où les paramètres de contrôle ont été assouplis⁴.

2.3. Mesures nationales d'exécution

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

³ JO L 340 du 24.12.2015, p. 1.

⁴ Un rectificatif au règlement (UE) 2015/2420 a été publié au JO L 60 du 5.3.2016, p. 93 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2016_060_R_0012&from=EN).

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 13 février 2015⁵ présentant un aperçu 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.

3.1. Consultations sur les questions d'application

Au cours de la période couverte par le présent rapport, le GCDU a mis en place un forum dédié aux consultations sur un certain nombre de questions d'actualité relatives à l'application du règlement. Le GCDU a tenu sept réunions et a débattu de questions spécifiques liées aux contrôles telles que l'interprétation de la clause «composants spécialement conçus», la présentation obligatoire de certificats T5 au bureau de douane de sortie des biens exportés, le contrôle des inverseurs, l'application de la définition d'«exportateur» aux «revendeurs», l'application des contrôles relatifs au transit dans le cadre du règlement sur les biens à double usage et le contrôle de la recherche pouvant faire l'objet d'un double usage.

Le GCDU a mené un échange d'informations techniques 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* (voir ci-dessus).

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 2014) en vue de renforcer l'échange d'informations entre les États membres et la transparence à l'égard du public sur les contrôles des exportations de biens à double usage de l'UE. Le GCDU a également collaboré au «projet de collecte de données» mis en œuvre par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) et Ecorys à l'appui de l'analyse d'impact dans le cadre du réexamen de la politique de contrôle des exportations.

Le GCDU a assuré le suivi de l'activité d'un sous-groupe technique conjoint (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 approuvé les conclusions du sous-groupe technique, notamment en ce qui concerne l'élaboration de lignes directrices communes visant à définir des normes relatives aux PIC à l'échelle de l'Union et à renforcer la coopération entre les autorités douanières et les autorités chargées du contrôle des exportations.

⁵ JO C 51 du 13.2.2015, p. 8.

Le GCDU a assuré le suivi de l'activité 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 et échanger des informations sur les évolutions en la matière. Ledit groupe a examiné les avancées concernant la mise en œuvre et les paramètres techniques des contrôles et a procédé à un échange de vues sur les méthodes de contrôle à l'échelon national, européen et multilatéral et sur leur éventuelle incidence sur les droits de l'homme et la sécurité de l'Union et de ses citoyens. Il a également tenu des réunions avec les parties intéressées de l'industrie, du monde universitaire et d'autres organisations de la société civile.

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 entamé des travaux préparatoires en vue de l'élaboration de 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, partie 2, catégorie 5, du règlement (CE) n° 428/2009, dite «note cryptographique», et la définition d'«exportateur» dans les cas où un revendeur intervient.

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 permettre un échange efficace d'informations entre les autorités chargées du contrôle des exportations et la Commission. Le GCDU a introduit de nouvelles fonctionnalités et améliorations dans ledit système, en particulier en vue de contribuer à un renforcement de l'échange d'informations, notamment en ce qui concerne les refus d'autorisation émis sur la base des articles 2 et 2 *bis* du règlement (UE) n° 833/2014⁶ (sanctions de l'UE contre la Fédération de Russie) et les transferts intangibles de technologie. Par ailleurs, en décembre 2015, une nouvelle fonction a été introduite, offrant plus de sécurité pour la gestion et l'accès des utilisateurs. Il convient de souligner qu'une nouvelle section a été créée dans le système en question en octobre 2015 pour faciliter l'échange d'informations sur les refus d'autorisation émis en vertu du règlement (CE) n° 1236/2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁷ (le «règlement

⁶ JO L 229 du 31.7.2014, p. 1. Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

⁷ JO L 200 du 30.7.2005, p. 1. Règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

contre la torture)), qui s'inscrit dans l'approche de la Commission visant à renforcer les synergies entre les différents instruments de contrôle des exportations en matière de sécurité.

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

Le GCDU a organisé un «Forum GCDU-Industrie» le 7 décembre 2015 à Bruxelles rassemblant des associations de l'industrie, des entreprises spécialisées dans les biens à double usage et des organisations de la société civile afin de débattre des options de révision et des résultats de la consultation publique en ligne dans le contexte du réexamen de la politique de contrôle des exportations (http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/index_en.htm).

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 en vertu du règlement délégué (UE) 2015/2420 de la Commission (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153892.pdf).

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 2015, la Commission a publié une version mise à jour de la «table de correspondance» qui met en corrélation les codes douaniers et la classification des biens à double usage. Elle a également poursuivi l'inscription des mesures relatives au contrôle des exportations dans la base de données en ligne de l'UE concernant les tarifs douaniers (TARIC) (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf).

3.7. Groupe d'experts

En 2015, le groupe d'experts 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 chargées du contrôle des exportations de l'UE en les conseillant sur des cas concrets relatifs à l'octroi de licences. Au total, sept avis ont été délivrés aux autorités compétentes de six États membres au cours de la période couverte par le présent rapport.

3.8. Renforcement des capacités

Le GCDU a soutenu la préparation d'un exercice de simulation pilote de contrôle des exportations (SimEX 2015) pour les agents des douanes et ceux chargés de l'octroi des licences, organisé conjointement par la DG TAXUD et le JRC, qui s'est tenu du 17 au 19 mars 2015. Pour sa part, le JRC a poursuivi sa série de séminaires techniques destinés aux autorités responsables des licences, en collaboration avec le Department of Energy des États-Unis. Le 8^e séminaire a eu lieu les 22 et 23 avril 2015 à Ispra (Italie) et a rassemblé plus d'une centaine d'agents chargés de l'octroi des licences et d'experts techniques relevant des autorités de contrôle des exportations de l'UE.

En ce qui concerne les pays tiers, le programme de l'UE destiné à sensibiliser ses pays partenaires sur les biens à double usage s'est poursuivi en 2015, permettant à 34 pays de

bénéficiaire de compétences techniques afin de renforcer le contrôle des exportations dans le monde entier, en fonction des besoins et des priorités des pays concernés.

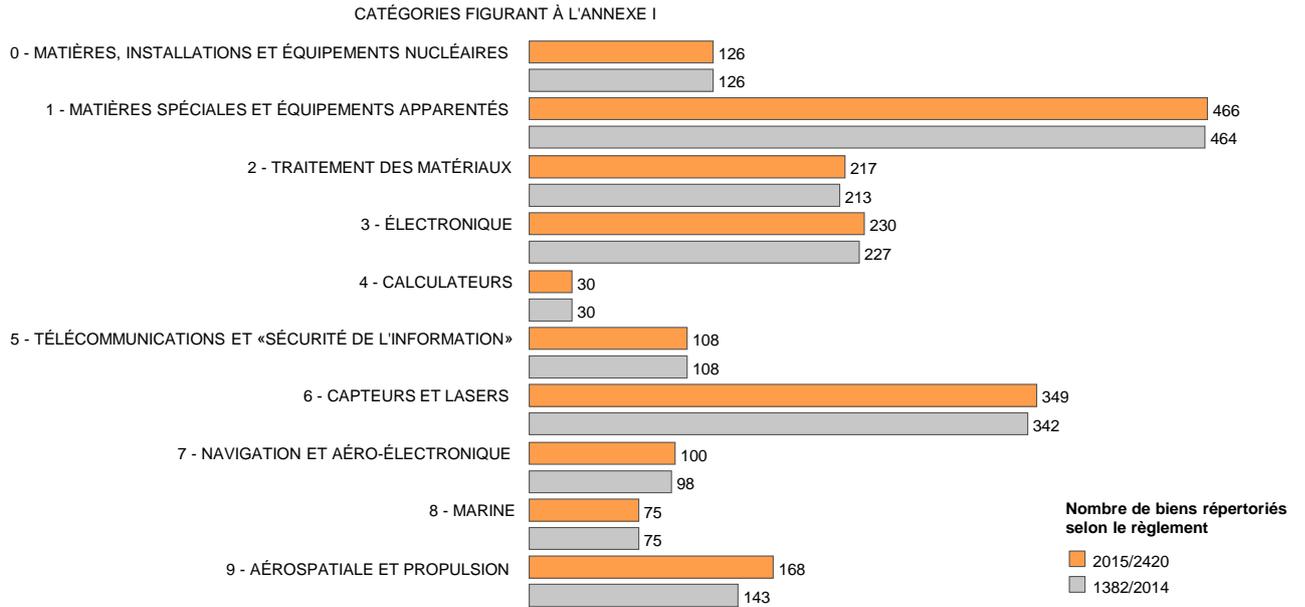
4. DONNEES CLES CONCERNANT LES CONTROLES DES EXPORTATIONS DE L'UE

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 de procéder à une estimation approximative des exportations de biens à double usage sur la base, d'une part, des produits répertoriés par les douanes et identifiés grâce à la table de correspondance qui incluent les biens à double usage, et, d'autre part, de données spécifiques relatives aux licences recueillies par les autorités compétentes. Les estimations des exportations pour l'année 2014 sont présentées ci-dessous. 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

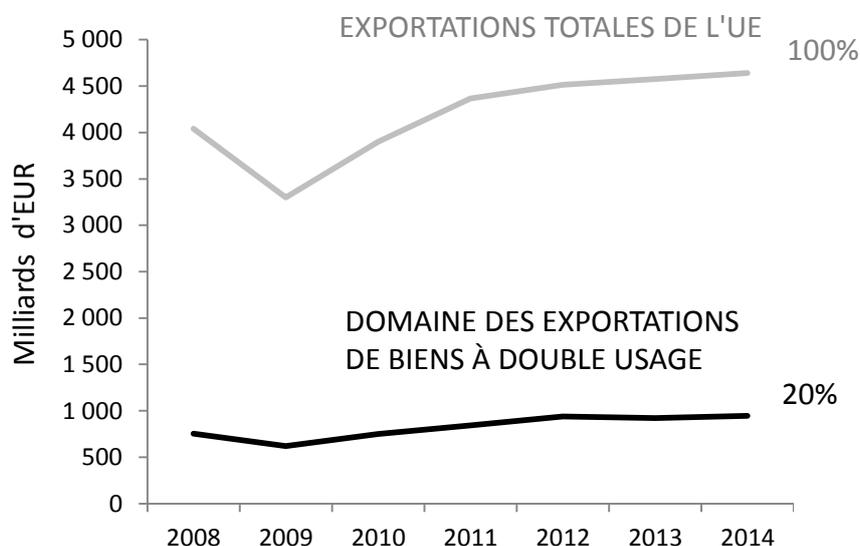
Le règlement s'applique au premier chef à l'exportation de quelque 1 869 biens à double usage répertoriés à l'annexe I («liste de contrôle de l'UE») et classés en 10 catégories (graphique n° 1). Ces biens à double usage correspondent à près d'un millier de produits répertoriés par les douanes⁸, notamment 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.

⁸ Par «domaine des exportations de biens à double usage», on entend l'ensemble de produits vaste et 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, et de loin, soumis à un contrôle à l'exportation. Les mesures réalisées par le JRC de la Commission à partir de la base de données COMEXT d'Eurostat permettent d'estimer de façon stable que le «domaine des exportations de biens à double usage» représente environ 20 % des exportations totales de l'UE (en incluant les échanges intra-UE).



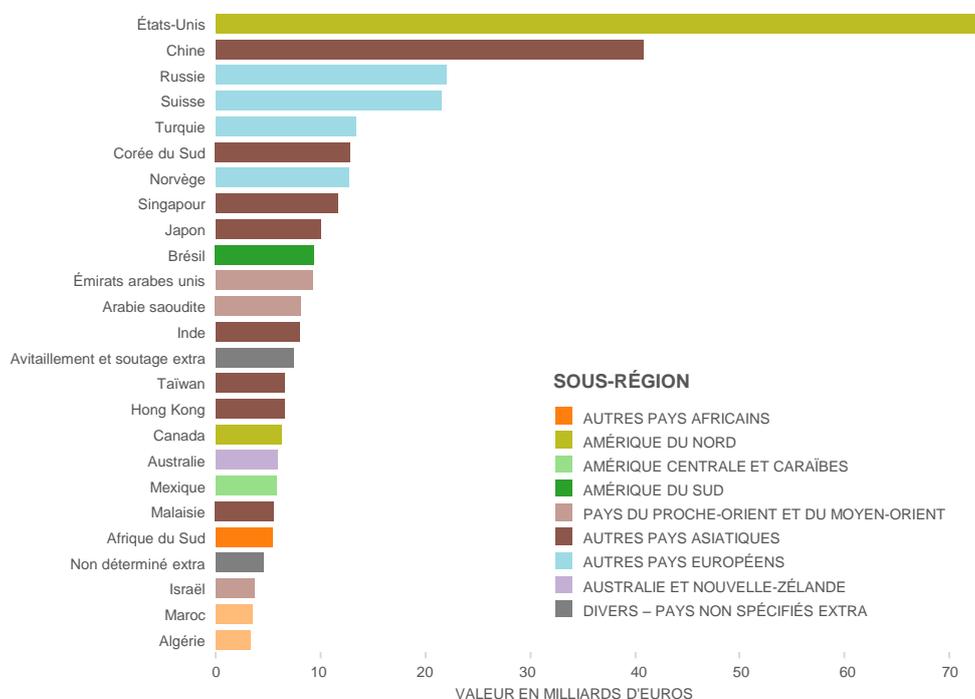
Graphique n° 1: Nombre de biens à double usage figurant dans les catégories de l'annexe I après adoption du règlement (UE) 2015/2420, par rapport au règlement (UE) n° 1382/2014.

En se basant sur la corrélation entre les codes douaniers et les classifications des biens à double usage, on estime que les contrôles s'appliquent aux biens inclus dans un «domaine d'exportation» représentant environ 20 % des exportations totales de l'UE (graphique n° 2).



Graphique n° 2: Valeur estimée du «domaine des exportations de biens à double usage» et des exportations totales

Une part importante du domaine des exportations de biens à double usage concerne les exportations vers les «pays UE001» qui bénéficient d'autorisations générales d'exportation, ce qui reflète la structure du marché des exportations de l'UE s'agissant des produits concernés et la facilitation des échanges dans le cadre des AGEUE (graphique n° 3)⁹.



⁹ «Avitaillement et soutage extra» désigne la livraison de provisions de bord et de soute. «Non déterminé 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 n° 3: Pays et sous-régions de destination pour le domaine des exportations de biens à double usage de l'UE en 2014.



Graphique n° 4: Pays de destination par région et sous-région du monde, 2014

Top 50 des destinations hors UE par valeur dans le DOMAINE DES EXPORT. DE BIENS À DOUBLE USAGE

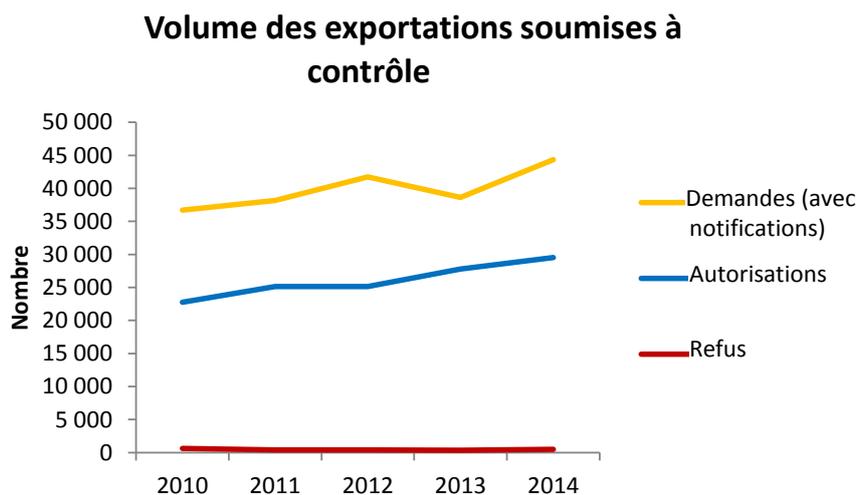
1. États-Unis	11. Brésil	21. Afrique du Sud	31. Ukraine	41. Angola
2. Chine	12. Hong Kong	22. Non dét. extra	32. Tunisie	42. Biélorussie
3. Suisse	13. Arabie saoudite	23. Algérie	33. Gibraltar	43. Iran
4. Russie	14. Inde	24. Israël	34. Nigeria	44. Iraq
5. Émirats arabes unis	15. Canada	25. Thaïlande	35. Kazakhstan	45. Oman
6. Turquie	16. Taïwan	26. Qatar	36. Colombie	46. Koweït
7. Corée du Sud	17. Malaisie	27. Maroc	37. Chili	47. Nouvelle-Zélande
8. Norvège	18. Avit. sout. extra	28. Indonésie	38. Argentine	48. Pakistan
9. Singapour	19. Australie	29. Philippines	39. Serbie	49. Azerbaïdjan
10. Japon	20. Mexique	30. Égypte	40. Viêt Nam	50. Liban

Graphique n° 5: Top 50 des destinations hors UE par valeur dans le domaine des exportations de biens à double usage en 2014¹⁰.

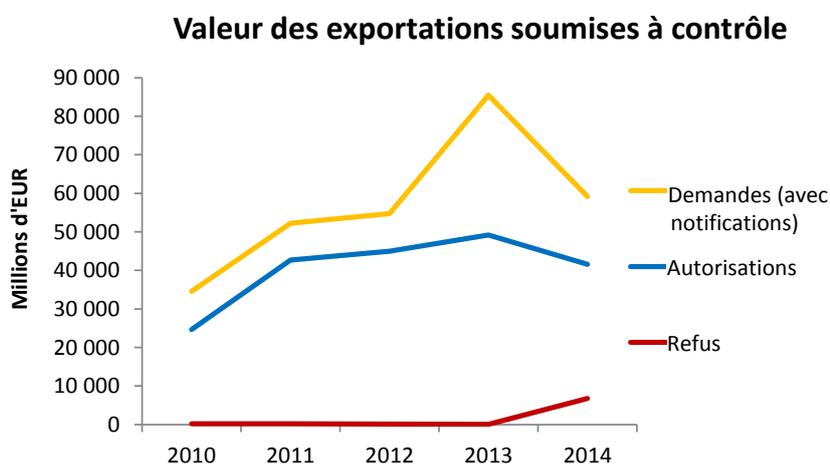
¹⁰ «Avitaillement et soutage extra» désigne la livraison de provisions de bord et de soute. «Non déterminé extra» inclut les pays et les territoires non spécifiés dans le cadre des échanges avec les pays tiers (ces codes sont généralement utilisés pour les biens livrés à des installations en haute mer).

4.2. Demandes, licences et refus

Le GCDU a échangé des informations et recueilli 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 pour 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.



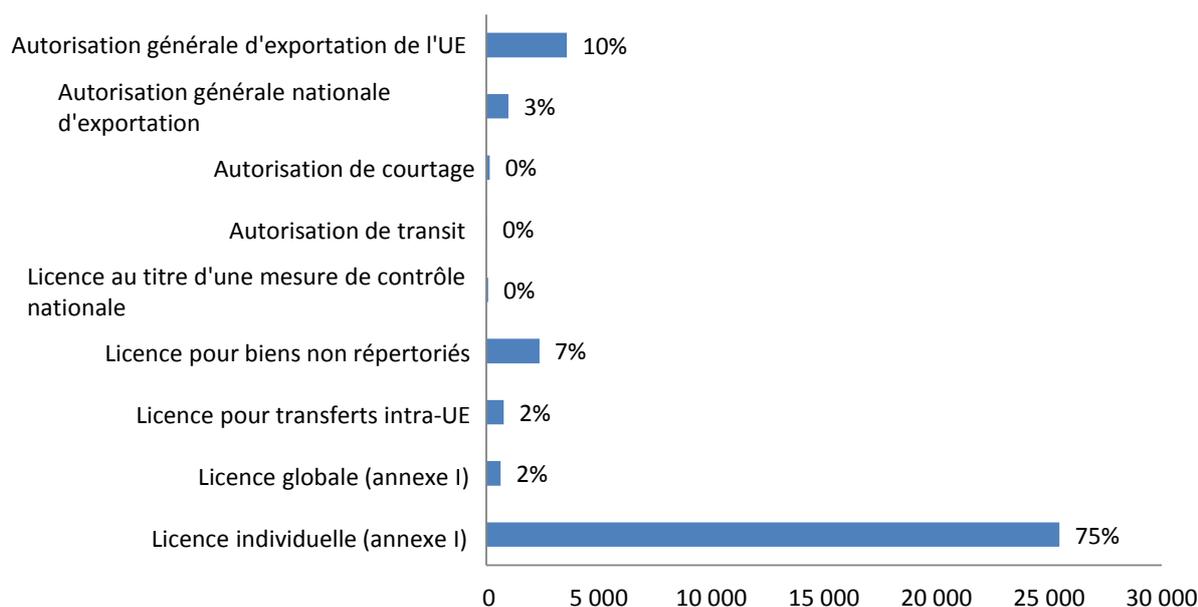
Graphique n° 6: Volume (nombre) d'autorisations et de refus pour la période 2010-2014¹¹.



Graphique n° 7: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations et des refus pour la période 2010-2014.

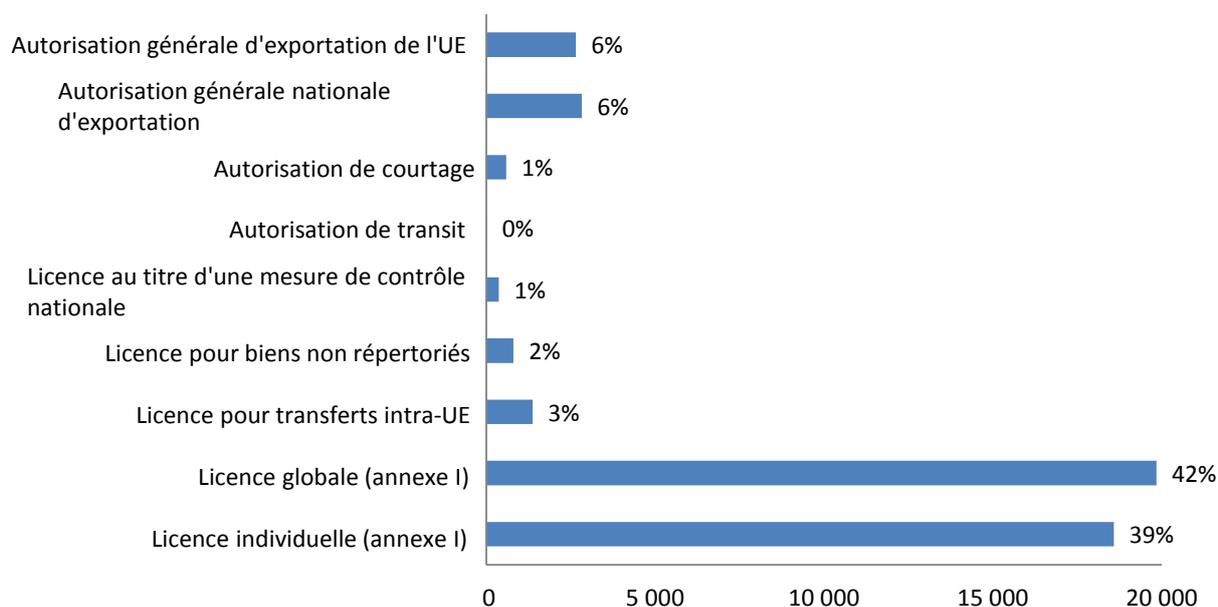
¹¹ Dans les graphiques n° 6 et n° 7, les données relatives aux demandes incluent toutes les demandes de licences, y compris les notifications dans le cadre d'autorisations générales, fournissant ainsi une estimation des exportations soumises à contrôle. En cas d'absence de données relatives aux demandes, 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 certaines peuvent ne pas être traitées avant l'expiration de l'exercice. «Refus» fait référence au volume et à la valeur des exportations refusées.

Volume des exportations autorisées par type de licence en 2014



Graphique n° 8: Volume (nombre) d'autorisations par catégorie (données pour 2014).

Valeur des exportations autorisées par type de licence en 2014



Graphique n° 9: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations par type en 2014.

La valeur totale¹² des demandes a atteint 59 milliards d'EUR et les exportations de biens à double usage soumises à contrôle ont donc représenté plus de 3,4 % des exportations totales hors de l'UE. Les échanges autorisés de biens à double usage ont représenté 41,5 milliards d'EUR, soit 2,4 % des exportations totales hors de l'UE, la majorité des transactions étant autorisées au titre de licences individuelles (environ 25 000 licences individuelles délivrées

¹² Ce chiffre inclut la valeur des demandes et des notifications au titre des autorisations générales d'exportation.

en 2014). Seule une faible proportion des exportations n'a pas été autorisée: il y a eu environ 472 refus en 2014, ce qui représente environ 11,5 % de la valeur des exportations de biens à double usage contrôlés cette année-là et 0,4 % des exportations totales hors de l'UE¹³.

¹³ La valeur des refus pour l'année 2014 (6,8 milliards d'EUR) est due à des circonstances exceptionnelles, étant donné que les valeurs relatives aux refus sont généralement bien plus basses, comme le montre le graphique n° 7.