



Bruxelles, le 24.4.2014  
COM(2014) 244 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPÉEN**

**Réexamen de la politique de contrôle des exportations: garantir la sécurité et la  
compétitivité dans un monde en mutation**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## Réexamen de la politique de contrôle des exportations: garantir la sécurité et la compétitivité dans un monde en mutation

### 1. Introduction

L'Union européenne est un producteur et un exportateur majeur de biens à double usage et joue donc un rôle important dans le contrôle des exportations en vue de contrer la prolifération. Le régime européen de contrôle des exportations a vu le jour à la fin des années 1990 et a été progressivement renforcé au cours de la dernière décennie, en particulier sous l'effet de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) adoptée en décembre 2003. Le règlement (CE) n° 428/2009<sup>1</sup> (ci-après le «règlement») transpose des engagements internationaux découlant de la résolution 1540 (de 2004) du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi que des accords internationaux et régimes multilatéraux de contrôle des exportations pertinents. Le règlement autorise la libre circulation des biens à double usage à l'intérieur de l'Union – moyennant certaines exceptions – et définit les principes de base et les règles communes pour le contrôle des exportations, du courtage, du transit et des transferts de biens à double usage.

L'article 25 du règlement impose à la Commission d'examiner la mise en œuvre de celui-ci et de présenter des propositions en vue de sa modification. En outre, dix ans après l'adoption de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM), le Conseil a récemment appelé à la poursuite d'une politique efficace de l'Union européenne à cet égard, ainsi qu'au réexamen et au renforcement des contrôles à l'exportation<sup>2</sup>. Comme première démarche dans la perspective de ce réexamen, la Commission a publié un Livre vert<sup>3</sup> amorçant un vaste débat public sur le système de contrôle des exportations en place dans l'Union européenne, à la suite de quoi, en janvier 2013, elle a publié un document de travail des services de la Commission<sup>4</sup> reprenant les principaux points soulevés par plus de cent parties intéressées et présentant leur avis sur les évolutions susceptibles de conduire à un régime européen de contrôle des exportations plus intégré qui assurerait la sécurité ainsi que des conditions de concurrence plus équitables. Le 16 octobre 2013, comme deuxième étape dans ce processus de réexamen, la Commission a publié son rapport au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre du règlement<sup>5</sup>. La présente communication vise à indiquer un cap pour les contrôles des exportations par l'Union européenne et recense les options concrètement applicables en vue de leur modernisation et de leur adaptation à l'évolution rapide de l'environnement technologique, économique et politique.

La présente communication constitue également une initiative au titre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).

---

<sup>1</sup> JO L 134 du 29 mai 2009, p. 1.

<sup>2</sup> Conclusions du Conseil sur la manière de maintenir une politique efficace au niveau de l'UE face aux nouveaux défis posés par la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et par leurs systèmes de livraison, 21 octobre 2013.

<sup>3</sup> COM(2011) 393 du 30 juin 2011.

<sup>4</sup> SWD(2013) 7 du 17 janvier 2013.

<sup>5</sup> COM(2013) 710 du 16 octobre 2013.

## **2. Contrôles des exportations dans un environnement sécuritaire, technologique et économique en mutation: nécessaire réexamen de la politique de contrôle des exportations**

Le système mondial de lutte contre la prolifération s'est considérablement développé depuis le début du siècle et de solides barrières ont été érigées contre ce phénomène. Les contrôles des exportations constituent un instrument incontournable dans l'arsenal déployé contre la prolifération, mais ces contrôles doivent suivre l'évolution des menaces liées à la prolifération, les développements technologiques et scientifiques rapides ainsi que les transformations de l'activité économique mondiale qui génèrent de nouveaux défis sécuritaires et pèsent sur les conditions de concurrence au niveau mondial.

### **2.1. Risques et menaces pour la sécurité: évolution et nouveautés**

- Les problèmes liés à la prolifération des ADM se multiplient et celle-ci représente toujours un des risques les plus importants pour la sécurité de l'UE, d'autant plus qu'un nombre croissant d'États se dotent de capacités qui font craindre une prolifération. Le commerce de biens sensibles devrait donc, dans le futur, rester une filière incontournable pour l'approvisionnement des programmes de prolifération clandestins.
- La mondialisation et l'activité croissante d'acteurs non étatiques impliqués dans des programmes clandestins de prolifération mènent à la confluence des menaces transnationales pour la sécurité: les activités illicites convergent, un trafiquant de drogues pouvant aussi agir en terroriste ou en proliférateur. La menace terroriste et la vulnérabilité aux attaques non conventionnelles continuent de réclamer une attention particulière, eu égard notamment à l'évolution du profil des terroristes et au caractère mondialisé du terrorisme.
- Les proliférateurs sont dynamiques et imaginent des stratégies de prolifération en constante évolution pour exploiter la vulnérabilité des systèmes mondiaux de commerce et d'information interconnectés. Pour échapper aux contrôles, ils élaborent des techniques qui s'appuient sur des réseaux de plus en plus sophistiqués, caractérisés par la présence d'un large éventail d'acteurs non étatiques (y compris des opérateurs légitimes qui ne se doutent de rien, tels que des fournisseurs peu au fait des risques de prolifération, des agences de financement, des transporteurs, des organismes scientifiques et universitaires), et font transiter les biens sensibles par des régions dotées d'institutions nationales faibles et de plateformes de transbordement.

### **2.2. Évolution technologique et scientifique rapide**

- L'innovation et la diffusion des avancées technologiques jouent un rôle clé dans l'émergence de nouveaux risques de prolifération: la sécurité des gouvernements, mais aussi des entreprises et des citoyens, comporte une dimension technologique croissante. Les nouvelles technologies mettent la conception et la fabrication d'armes à la portée d'un plus grand nombre de personnes, multipliant dès lors les menaces. En

outre, la diffusion rapide des technologies de l'information expose les économies modernes à de nouveaux risques induits par la connectivité associée au commerce mondial et aux réseaux mondiaux de données — y compris l'apparition de «cyberoutils» spécifiques pour la surveillance de masse, le suivi, la localisation et l'interception. La cybersécurité est désormais cruciale pour la sécurité de l'Union européenne et la «cyberprolifération» occupe maintenant une place importante dans le contrôle des exportations.

- Les exportations sont de plus en plus souvent transmises, et non transportées. À l'ère de l'informatique en nuage, les flux d'informations contenant des technologies sensibles peuvent être utilisés pour produire des quantités illimitées de biens sensibles et posent un défi majeur pour le contrôle des exportations, notamment en raison de l'inapplicabilité des contrôles aux frontières et de la difficulté pour les entreprises de garantir le respect des règles (par exemple, en ce qui concerne l'architecture informatique, la collaboration en matière d'ingénierie, les déplacements des experts, etc.). Les contrôles des exportations doivent donc s'appliquer «en ligne» dans le contexte d'un monde totalement interconnecté, où les transferts intangibles de technologie (TIT)<sup>6</sup> prennent de plus en plus d'importance par rapport aux mouvements physiques de biens.
- La recherche scientifique débouche sur des progrès extraordinaires qui bénéficient à la société, mais le risque que la recherche puisse être détournée crée une tension grandissante entre le principe d'ouverture de la science et les problèmes de sécurité. Les débats ont mis en relief la nécessité de tenir compte du caractère mondial de la science et de la libre circulation d'informations scientifiques<sup>7</sup>, mais ont également souligné la nécessité de parer au risque lié à une éventuelle utilisation abusive de la recherche scientifique et de garantir une évaluation indépendante des implications en matière de sécurité.

### **2.3. Chaînes d'approvisionnement mondiales et conditions de concurrence équitables**

- La sécurité est devenue une composante incontournable de toute chaîne d'approvisionnement responsable. À l'heure où les flux commerciaux se complexifient et deviennent plus vulnérables, à mesure que la multiplication des flux transfrontières de biens, d'investissements, de services, de savoir-faire et de personnes appartenant à des réseaux internationaux de production donne lieu à des échanges commerciaux plus rapides et dématérialisés, les contrôles des exportations se doivent de préserver les échanges commerciaux légitimes des risques associés aux transactions illicites. Les recours à des intermédiaires, à des sociétés écrans, à des points de détournement et de transbordement ont multiplié le nombre et le type d'acteurs et d'activités dans les transferts impliquant un risque de prolifération. Le développement des services en ligne et du commerce électronique pose de nouveaux défis, étant donné que le commerce numérique doit rester ouvert et sûr.

---

<sup>6</sup> Le transfert intangible de technologie comprend à la fois le transfert d'informations techniques par voie électronique et le transfert de connaissances et de compétences par des personnes.

<sup>7</sup> C(2012) 4890 final concernant l'accès aux informations scientifiques et leur conservation.

- La montée des chaînes de valeur mondiales et l'expansion des capacités de production internationale accroissent la disponibilité des biens à double usage à l'étranger. La propriété et l'exploitation des industries de biens à double usage sont de plus en plus souvent internationalisées, et on constate désormais une remarquable diversité des acteurs impliqués. Cette nouvelle donne modifie profondément la notion de «fournisseur», qui est au cœur du contrôle des exportations, et illustre la nécessité de mettre en place des contrôles des exportations flexibles s'adaptant en continu aux réalités économiques changeantes.
- Le profil des industries de haute technologie est également en train de changer. La frontière de plus en plus floue entre les technologies et les bases industrielles civiles et de défense ainsi que la multiplication des biens présentant des caractéristiques de double usage incertaines rendent de plus en plus difficile la distinction entre les transferts purement civils et ceux à double usage. En conséquence, le commerce de biens à double usage n'a cessé d'augmenter au fil des années pour représenter une part non négligeable du commerce extérieur<sup>8</sup>. Le vaste secteur qu'il représente et l'éventail des produits concernés posent des défis concrets compte tenu de l'accroissement du volume et de la diversité des applications.
- Les contrôles des exportations représentent un facteur de compétitivité déterminant, étant donné que l'économie européenne s'oriente de plus en plus vers une production innovante à haute valeur ajoutée et que les chaînes de valeur européennes font partie intégrante des chaînes de valeur mondiales. Dans ce contexte, les niveaux de contrôles différents qui sont appliqués dans les pays tiers créent des distorsions de concurrence au détriment des entreprises européennes opérant à l'échelle mondiale. Par ailleurs, certains paramètres de contrôle divergents résiduels et quelques cas d'«application asymétrique» des contrôles affaiblissent épisodiquement la mise en œuvre cohérente des contrôles et l'égalité des conditions de concurrence au sein même de l'UE.

### **3. Au-delà de la matérialité et des frontières: vers un système intégré de contrôle stratégique des échanges commerciaux fondé sur les risques**

Avec le régime de contrôle des exportations actuelles, l'Union européenne a tenté de trouver un équilibre entre la sécurité et les échanges commerciaux. Le système est généralement jugé fiable et efficace et pose des bases juridiques et institutionnelles solides. Pourtant, il ne peut rester immuable: il doit être réévalué et mis à niveau en vue de faire face aux nouveaux défis et de doter l'UE des capacités de contrôle modernes dont elle a besoin pour la décennie à venir et au-delà. L'UE pourrait atteindre cet objectif en donnant un nouvel élan à la mise en place d'un modèle intégré de contrôle stratégique des échanges fondé sur les risques, s'appuyant sur les éléments suivants:

- un examen fondé sur les risques de l'équilibre entre la nécessaire régulation des échanges commerciaux et la réduction de la charge réglementaire, de manière à

---

<sup>8</sup> Les exportations de biens à double usage contrôlées par l'UE sont estimées à quelque 2,5 % de la valeur totale des exportations de l'UE. Pour plus d'informations sur le commerce de biens à double usage de l'UE, voir COM(2013) 710 final.

garantir une législation claire et proportionnée. Des actions non réglementaires — lignes directrices, mise en commun des ressources, etc. — pourraient aussi être envisagées afin de doter le régime de contrôle de l'UE d'instruments flexibles pour répondre aux nouveaux défis, tout en assurant des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur de l'UE;

- une approche intégrée visant à renforcer la cohérence des différents «piliers» du contrôle des exportations (législation, contrôles précédant l'octroi des licences, mise en œuvre, voies d'exécution, actions de communication): mise en place d'un réseau de contrôle commun à l'UE mettant davantage l'accent sur une mise en œuvre et des mesures d'exécution cohérentes de manière à réduire les distorsions de concurrence et à renforcer la sécurité;
- la transparence et l'engagement dans le chef des parties intéressées ainsi qu'un rôle plus important du secteur privé seraient essentiels à une approche intégrée qui permettrait aux opérateurs de jouer pleinement leurs rôles complémentaires, optimisant ainsi l'utilisation des ressources et encourageant le respect effectif de la réglementation;
- la prolifération a lieu dans un contexte international, et la politique de contrôle des exportations doit dès lors posséder une dimension internationale. Le développement d'un système intégré permettrait une action extérieure de l'UE plus dynamique, renforçant les processus multilatéraux qui constituent le cœur du système de contrôle des exportations à l'échelle mondiale, tout en fournissant une base pour engager des relations mutuellement bénéfiques avec des partenaires clés, ce qui, à son tour, renforcerait la sécurité de l'UE.

### **3.1. Priorité n° 1: S'adapter à l'évolution de l'environnement sécuritaire et renforcer la contribution de l'UE à la sécurité internationale**

Le système de contrôle des exportations en place dans l'UE doit s'adapter à des considérations de politique étrangère changeantes et à de nouvelles approches en matière de sécurité. Il doit tenir compte des répercussions sur la sécurité d'un nombre toujours plus grand de technologies émergentes et d'un éventail plus large de biens à double usage, afin d'en assurer une utilisation pacifique. Il doit surmonter le clivage toujours plus artificiel entre la sécurité intérieure et extérieure et s'attaquer aux risques de prolifération en constante évolution qui dépassent les frontières et les juridictions.

- La Commission envisagera de s'orienter vers une approche favorisant la «sécurité des personnes»<sup>9</sup>, reconnaissant que la sécurité et les droits de l'homme sont inextricablement liés. Cette approche peut impliquer une évolution vers une notion de biens «stratégiques» ne couvrant pas uniquement ou strictement les biens susceptibles de faire l'objet d'une utilisation finale à vocation militaire ou de prolifération des ADM, mais embrassant aussi une conception plus large de la sécurité. Elle peut également impliquer une clarification

---

<sup>9</sup> L'approche favorisant la «sécurité des personnes» vise à placer les individus au cœur de la politique de contrôle des exportations de l'UE, en particulier par la reconnaissance de l'interdépendance entre les droits de l'homme, la paix et la sécurité.

des critères de contrôle, de manière à ce que des répercussions sécuritaires de portée plus vaste soient prises en compte, telles que l'effet potentiel sur la sécurité des personnes en cas, par exemple, d'attaques terroristes ou de violations des droits de l'homme. Cette approche renforcerait aussi la cohérence avec d'autres contrôles de sécurité portant sur les échanges commerciaux et s'alignerait sur les tendances internationales, par exemple le traité sur le commerce des armes (TCA)<sup>10</sup> et le protocole de l'ONU sur les armes à feu.

- La Commission envisagera l'élaboration d'une approche de «sécurité intelligente» pour s'adapter aux transformations des biens à double usage et à la prolifération des nouvelles technologies et faire face à la complexité grandissante de la chaîne d'approvisionnement internationale. Dans ce cadre, elle pourrait être amenée à envisager les options suivantes:
  - Mise en place d'une «capacité de réaction technologique de l'Union européenne» pour une contribution active aux discussions hautement techniques sur les listes de contrôle, mais aussi pour assurer la rapidité de réaction face aux défis posés par les technologies émergentes [telles que l'informatique en nuage, la fabrication additive (impression 3D), les nanotechnologies], et suppression des contrôles pour les biens qui sont devenus obsolètes ou largement disponibles dans le commerce. Ce mécanisme pourrait s'appuyer sur l'expertise disponible au sein des autorités de contrôle des exportations et sur un engagement structuré avec l'industrie. Il pourrait également impliquer l'élaboration de lignes directrices lorsque les technologies représentent une avancée essentielle pour une activité commerciale qui pose un risque et requiert de la transparence, de la clarté juridique et une approche commune.
  - Élaboration d'une réponse efficace de l'UE face à l'utilisation du cyberspace pour des activités de prolifération, et clarification des contrôles portant sur les cyberoutils<sup>11</sup>. Cela peut impliquer des actions de l'Union visant à encourager les décisions multilatérales sur les cyberoutils, ou d'autres actions, telles que l'introduction de listes autonomes de l'UE ou d'un mécanisme «fourre-tout» spécialement conçu, sans nuire à la compétitivité de l'UE dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) ni à son intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.
  - Les stratégies de contrôle modernisées qui visent à combattre la porosité entre les échanges licites et illicites peuvent inclure des solutions pour renforcer la base juridique et améliorer certaines modalités de contrôle, de manière à couvrir tous les aspects et acteurs de la chaîne de contrôle et à remédier aux applications divergentes des contrôles ainsi qu'aux vulnérabilités qui y sont liées. Cette modernisation peut impliquer de clarifier les notions d'exportation et d'exportateur afin de refléter la diversité des activités et des acteurs impliqués dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, de reconsidérer la détermination de l'autorité compétente (en particulier

---

<sup>10</sup> Le TCA vise à réduire le commerce illicite d'armes en fixant des règles de transparence et des normes déontologiques communes pour le commerce international d'armes conventionnelles.

<sup>11</sup> Voir aussi la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la «Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé», JOIN(2013) 1 final du 7 février 2013.

pour les entreprises de pays tiers), d'actualiser le contrôle de l'assistance technique, de renforcer la cohérence et l'exécution des contrôles portant sur le courtage et le transit, et de mettre en place des dispositions juridiques spécifiques pour lutter contre le contournement et couvrir les transactions impliquant des ressortissants de l'UE indépendamment de leur localisation. En outre, les options relatives respectivement à l'introduction de nouvelles modalités de contrôle et à un partenariat avec le secteur privé pourraient contribuer à mettre l'accent sur le contrôle de l'utilisation finale et faciliter les exportations légitimes ainsi que la détection des échanges illicites.

- La Commission pourrait étudier les possibilités de promouvoir une stratégie spécifique pour assurer un «contrôle immatériel» et s'attaquer au problème des transferts intangibles de technologie (TIT); dans ce contexte, elle pourrait examiner la nécessité de clarifier les modalités de contrôle de «la recherche pouvant faire l'objet d'un double usage» tout en évitant les obstacles inutiles à la libre circulation des connaissances et à la compétitivité mondiale de l'UE en matière de sciences et de technologies.
  - La clarification du cadre juridique applicable aux TIT peut impliquer de revoir les dispositions légales et/ou de fournir des orientations quant aux notions de base associées aux transferts électroniques de technologies soumises à contrôle. Elle peut également concerner les modalités de contrôle et l'introduction d'outils spécifiques destinés à faciliter la libre circulation des technologies [par exemple, les autorisations générales d'exportation de l'Union européenne (AGEUE) pour les activités de recherche et de développement intra-entreprises], tout en renforçant la traçabilité des TIT et les voies d'exécution grâce à une approche centrée sur les dispositions relatives aux contrôles préalables au transfert — enregistrement, autocontrôles, etc. — et sur les contrôles postérieurs au transfert — tels que les audits de conformité — plutôt que sur la transmission elle-même.
  - Des actions de communication ciblées et coordonnées visant les communautés de recherche universitaires dans l'ensemble de l'UE pourraient sensibiliser celles-ci aux règles applicables et promouvoir une application efficace par les scientifiques et le personnel des laboratoires. D'autres options pourraient également être envisagées, telles que l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des scientifiques qui participent à des recherches pouvant faire l'objet d'un double usage.

### **3.2. Priorité n° 2: Promouvoir la convergence en matière de contrôle des exportations et l'égalité des conditions de concurrence au niveau mondial**

En dépit de la reconnaissance croissante des contrôles des exportations par la communauté internationale, l'application de normes de contrôle différentes dans les pays tiers crée des distorsions de concurrence et des failles dans la chaîne d'approvisionnement mondiale, que les proliférateurs peuvent exploiter. La politique de l'UE devrait par conséquent favoriser la convergence vers des contrôles internationaux efficaces pour les chaînes d'approvisionnement mondiales, afin de résoudre le problème auquel se heurte l'industrie, qui doit se plier simultanément à des réglementations différentes, et d'encourager des conditions de concurrence égales.

- La Commission pourrait envisager la création d'un mécanisme efficace pour mettre régulièrement à jour les listes de contrôle de l'UE. Ce mécanisme s'appuierait sur l'expertise des autorités nationales afin de garantir que les listes de contrôle sont en phase avec les développements technologiques et commerciaux et de réduire au minimum les distorsions de concurrence associées aux contrôles obsolètes.
- Bien que l'architecture existante en matière d'octroi des licences soit généralement considérée comme satisfaisante dans l'UE, les procédures d'octroi continuent de peser sur la compétitivité. Dès lors, la Commission cherchera les moyens d'optimiser cette architecture et ces procédures, en sorte d'éviter leur lourdeur et de réduire autant que possible les retards et les distorsions de concurrence. Ainsi, elle pourrait envisager
  - de mettre en place un système d'examen régulier des autorisations générales nationales d'exportation (AGNE), dans le cadre duquel leur éventuelle transformation en autorisations générales d'exportation de l'Union européenne (AGEUE) et extension à l'ensemble de l'UE serait débattue;
  - de passer à un système ouvert d'octroi des licences par l'introduction d'AGEUE supplémentaires, en cherchant l'équilibre entre, d'une part, une action efficace contre la prolifération et, d'autre part, la réduction de la charge qui pèse sur les autorités chargées de l'octroi des licences et sur les exportateurs grâce à un niveau proportionné de contrôle, par exemple:
    - les «expéditions de faible valeur» pour faciliter l'exportation de petites quantités de biens associés à un risque de prolifération faible,
    - le «cryptage», afin de permettre l'exportation de biens relevant des TIC qui sont largement utilisés dans les procédés industriels et dans un environnement très compétitif,
    - les «transferts de technologies intra-entreprises» aux fins de la recherche et du développement,
    - les «transferts intra-UE» pour les biens énumérés à l'annexe IV<sup>12</sup>, permettant des modalités de contrôle qui n'entravent pas la libre circulation des biens et des technologies au sein du marché unique,
    - les «grands projets», qui permettent aux autorités de considérer la situation dans sa globalité plutôt que d'examiner une accumulation de demandes de licences distinctes;
  - de passer en revue les paramètres (destinations, biens) pour les AGEUE existantes, afin de vérifier qu'ils sont à jour, et d'harmoniser certaines conditions d'octroi des licences et exigences à cet égard de manière à favoriser une application uniforme dans l'ensemble de l'UE, y compris en ce qui concerne la durée de validité des licences individuelles et des refus. L'élaboration de lignes directrices pour des

---

<sup>12</sup> L'annexe IV du règlement (CE) n° 428/2009 répertorie les biens à double usage particulièrement sensibles qui sont aussi soumis à des contrôles de transfert intra-UE.

pratiques cohérentes en matière d'octroi des licences, y compris des bonnes pratiques, par exemple en matière de délais de traitement, pourrait également être envisagée.

- La Commission évaluera les possibilités de promouvoir la convergence mondiale des contrôles des exportations en vue de faciliter les échanges de biens à double usage. Elle pourrait ainsi mener des actions visant à favoriser une représentation de l'UE cohérente, globale et unifiée au sein des régimes de contrôle des exportations<sup>13</sup>, reflétant son rôle dans la lutte contre la prolifération et dans les échanges commerciaux. Elle pourrait également mener des actions dynamiques de communication extérieure et de coopération pour aider les pays partenaires à instaurer des réglementations convergentes, et nouer des dialogues sur le contrôle des exportations avec ses principaux partenaires commerciaux en vue d'éviter les prescriptions réglementaires contradictoires et de réduire la charge administrative qui pèse sur les industries exportatrices.

### **3.3. Priorité n° 3: Mettre en place un régime européen de contrôle des exportations efficace et compétitif**

La structure à plusieurs niveaux des contrôles des exportations appliqués par l'UE offre un système unique et flexible, mais des applications contradictoires viennent parfois compromettre l'efficacité globale de ces contrôles. La Commission devrait donc analyser les solutions permettant de mettre fin à cette «application asymétrique» des contrôles, de manière à réduire le plus possible les distorsions de concurrence et les frais de transaction liés aux contrôles à l'intérieur de l'UE.

- Les divergences en matière de décisions de contrôle sont souvent attribuées au manque ressenti d'harmonisation de la politique européenne de contrôle des exportations et, en particulier, à l'évaluation des risques divergente sous-tendant les décisions de contrôle. Une approche fondée sur les risques, soutenue par la mise en place d'un cadre commun pour la gestion des risques, pourrait assurer une plus grande cohérence dans la détection des transactions à haut risque, tout en optimisant l'utilisation des ressources à l'échelle de l'UE et en réduisant les distorsions de concurrence liées à la divergence des décisions de contrôle.
- Les contrôles «fourre-tout»<sup>14</sup> restent des outils incontournables pour prévenir l'utilisation de biens non répertoriés à des fins de prolifération, mais l'application inégale de ce type de contrôles met en évidence des problèmes de clarté juridique, de distorsions de concurrence et des faiblesses potentielles dans la chaîne de contrôle. Il est possible de parvenir à une plus grande convergence grâce à l'harmonisation de la notion de contrôles «fourre-tout» et à une meilleure consultation entre les autorités de licence des États

---

<sup>13</sup> Voir par exemple les dispositions générales concernant les déclarations de l'UE dans les organisations multilatérales, doc.15901/11, 24 octobre 2011.

<sup>14</sup> Les contrôles dits «fourre-tout» s'appliquent aux biens à double usage non répertoriés dont l'utilisation finale pourrait être militaire ou contribuer à la prolifération.

membres, de manière à assurer l'application de ce type de contrôles dans toute l'UE et à améliorer l'uniformité de la politique de refus. À cette fin, un échange régulier d'informations et la mise en place d'une base de données «fourre-tout» à l'échelle de l'UE pourraient s'avérer utiles. En vue d'améliorer l'application de la réglementation, il pourrait être envisagé de partager certaines informations avec les services douaniers et avec d'autres agences, ou de les mettre à la disposition du public. La transparence peut se conjuguer à la diligence nécessaire des opérateurs pour assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

- La Commission pourrait étudier les possibilités de réévaluer de façon critique les contrôles des transferts intra-UE, afin de réduire au minimum les obstacles qui subsistent au sein du marché unique tout en conservant un système de contrôles stricts pour les biens à double usage les plus sensibles. Elle pourrait notamment réviser l'annexe IV pour se concentrer sur une liste actualisée des biens les plus sensibles et/ou introduire une AGEUE pour les transferts intra-UE, dont les transferts de technologies. Des conditions et des exigences appropriées, y compris pour la vérification après expédition à l'intérieur de l'UE, pourraient être définies pour compenser la suppression de l'octroi de licences préalablement aux transferts et pour garantir la sécurité des transferts ainsi que la disponibilité des informations.

### **3.4. Priorité n° 4: Soutenir une mise en œuvre et des voies d'exécution efficaces et cohérentes pour le contrôle des exportations**

La politique de contrôle des exportations ne devrait pas viser seulement l'établissement de règles pour le contrôle du commerce légitime, mais également la prévention et l'interruption du commerce illicite. La cohérence de la mise en œuvre et des voies d'exécution dans l'ensemble de l'Union européenne est essentielle pour parer au risque de contournement des procédures de contrôle, mais l'absence de statistiques et de renseignements solides à l'échelle de l'UE continue de faire obstacle à une réponse stratégique et concrète efficace. La Commission passera en revue les options suivantes pour mettre en place un cadre plus intégré de mise en œuvre et d'exécution:

- Avec plus de 40 000 demandes par an, les contrôles des exportations mobilisent beaucoup de ressources administratives au sein des autorités de contrôle. La mise en place d'un réseau de contrôle des exportations au niveau de l'UE pourrait renforcer la capacité globale du système tout en optimisant l'utilisation des ressources et en maîtrisant les coûts administratifs, grâce aux options suivantes:
  - Un meilleur échange structuré d'informations entre les autorités de contrôle des exportations concernant les données relatives aux licences et d'autres informations utiles (destinations, utilisateurs finaux, incidents et infractions, etc.) pourrait ouvrir l'accès de toutes les autorités compétentes à des informations critiques, sur la base de besoins clairement définis, de sorte à éviter une surcharge d'informations. L'infrastructure informatique sécurisée du «DUeS»<sup>15</sup> pourrait être élargie pour soutenir un meilleur échange d'informations.

---

<sup>15</sup> Système électronique des biens à double usage.

- Il serait possible de parvenir à une coopération stratégique et concrète renforcée avec les agences d'exécution, par exemple les services douaniers, en intégrant les priorités en matière de contrôle des exportations dans les cycles stratégiques appropriés<sup>16</sup>, en partageant les informations au moyen d'un système d'échange de portée européenne, en mettant au point des outils communs de gestion des risques et en menant des opérations communes. Un échange d'informations ciblé sur les mesures d'exécution permettrait une meilleure vue d'ensemble de l'efficacité des contrôles dans toute l'Union ainsi que le partage des bonnes pratiques et pourrait fournir des éléments utiles à la formulation des politiques, par exemple pour la détection des échanges commerciaux illicites.
- Une plus grande cohérence entre les différentes institutions de l'UE et les États membres, ainsi que la mise en relief de synergies entre les instruments de contrôle des échanges liés à la sécurité, par exemple par la mise en place d'une infrastructure informatique conjointe comme plateforme commune pour l'échange d'informations dans l'ensemble de l'UE, permettraient d'accroître l'incidence globale des actions de lutte contre la prolifération entreprises par l'UE. Il conviendrait également d'assurer la cohérence avec d'autres politiques et réglementations de l'UE étroitement liées, par exemple, le plan d'action de l'UE pour la sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire, le règlement (UE) n° 98/2013 sur les précurseurs d'explosifs et le règlement (UE) n° 258/2012 sur les armes à feu.
- La décennie écoulée a été marquée par un fort développement des capacités face aux problèmes soulevés par les ADM, dont d'importants programmes de communication sur le contrôle des exportations à l'intention des pays tiers, mais les initiatives à l'intérieur même de l'Union n'en sont encore qu'à leurs débuts. L'élaboration d'un programme européen ciblé de développement des capacités et de formation à l'intention du personnel concerné, notamment dans les services douaniers et les organes de contrôles aux frontières, pourrait renforcer la capacité à prévenir et à détecter le trafic transfrontalier de biens stratégiques. La mise en commun de l'expertise européenne, par exemple en poursuivant le développement de la «réserve d'experts», pourrait également renforcer la chaîne de contrôle de l'UE.
- Dans les économies modernes, le secteur privé tient le rôle principal dans la chaîne de contrôle. Dès lors, des partenariats avec le secteur privé pourraient considérablement améliorer la sécurité et la résistance de la chaîne d'approvisionnement mondiale. Les exploitants sont bien placés pour détecter le commerce illicite et protéger les technologies sensibles, mais un respect inégal des règles commerciales perturbe les échanges et ouvre des brèches pour l'exploitation des failles présentes dans les chaînes d'approvisionnement. La création de conditions idéales dépend d'une plus grande coordination et d'une

---

<sup>16</sup> En ce qui concerne spécifiquement les services douaniers, l'élaboration d'une nouvelle *stratégie et d'un plan d'action sur la gestion des risques et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement* requise par le Conseil le 18 juin 2013 offre une bonne occasion d'examiner comment tirer le meilleur parti d'un *cadre commun* renforcé *pour la gestion des risques* en matière de contrôles douaniers en vue de soutenir la collaboration entre les services douaniers et les autorités responsables de l'octroi des licences, les mesures d'exécution et la facilitation des échanges dans le futur.

meilleure compréhension entre les gouvernements et le secteur privé et pourrait impliquer diverses mesures, comme celles énumérées ci-après:

- Les efforts de conformité pourraient être récompensés par la facilitation des procédures de contrôle et des procédures d'exportation accélérées, en imposant des normes de conformité claires au secteur privé pour le recours aux mécanismes simplifiés (comme les AGEUE, les AGNE, les licences globales) en tant que privilège de taille accordé aux exportateurs fiables. Cela peut inclure des obligations légales et/ou des lignes directrices à l'intention des opérateurs, les exhortant à cerner, à gérer et à atténuer leur risque d'exposition à la prolifération en faisant preuve d'une vigilance accrue en ce qui concerne les biens suscitant de fortes inquiétudes en matière de prolifération, par exemple des obligations de diligence raisonnable et de divulgation, y compris le signalement des transactions suspectes. Si les coûts pour les entreprises devraient être réduits au minimum et l'autorégulation encouragée, les exigences standard pour les «programmes internes de conformité» (PIC) pourraient favoriser des conditions de concurrence équitables au sein de l'UE. La conformité et la compétitivité se renforcent mutuellement, étant donné que la conformité limite le risque d'une livraison intempestive de biens à double usage vers des programmes suscitant des inquiétudes, qui exposerait les entreprises à des sanctions et à un ternissement de leur réputation. En outre, les options visant à encourager la convergence avec le programme des douanes relatif aux «opérateurs économiques agréés» (OEA) pourraient réduire la duplication des contrôles et offrir des solutions d'un bon rapport coût-efficacité à la fois aux opérateurs et aux administrations.
- La transparence et les actions de communication coordonnées pourraient constituer des étapes essentielles en vue de formuler clairement les exigences, de soutenir les efforts de mise en conformité des opérateurs et de renforcer leur capacité à mettre en œuvre les contrôles, créant ainsi des conditions où chaque élément de la chaîne d'approvisionnement serait résistant à la «contamination» par le commerce illicite. Cela pourrait impliquer la publication de rapports et d'informations non sensibles sur les contrôles, y compris des lignes directrices encourageant les bonnes pratiques de mise en conformité.
- La mise au point d'instruments d'appui communs au niveau de l'UE à l'intention des opérateurs économiques, tels que des outils informatiques normalisés et des systèmes électroniques de licences, pourrait également soutenir les efforts de mise en conformité accomplis par les entreprises.
- Les contrôles des exportations reflètent les engagements pris au niveau international et constituent une garantie essentielle pour l'intégrité du commerce international; il est dès lors essentiel d'améliorer leur efficacité globale. Des solutions pourraient être étudiées pour une mise en œuvre des contrôles en coopération avec les partenaires extérieurs en vue de faciliter les échanges sûrs de biens stratégiques, par exemple en instaurant un contrôle de l'utilisation finale que les entreprises des pays tiers font des biens stratégiques concernés ainsi qu'une reconnaissance mutuelle des évaluations.

#### **4. Conclusion**

Les opérateurs économiques, les États membres et les citoyens de l'Union européenne ont tous intérêt à ce que les exportations fassent l'objet de contrôles efficaces, qui garantissent la sécurité en luttant contre le commerce illicite, tout en facilitant les échanges commerciaux légitimes. Une mise à jour de l'approche et du cadre réglementaire de l'Union permettra de renforcer la sécurité et l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement. Cette démarche nécessitera un échange d'informations plus systématique sur les risques ainsi qu'une meilleure coordination entre les autorités qui octroient les licences et d'autres autorités, de même qu'un dialogue avec le secteur privé et une coopération internationale plus étroite.

Avant de prendre des initiatives concrètes, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à examiner l'approche exposée dans la présente communication. Parallèlement, la Commission procédera à une analyse d'impact des différentes options de révision décrites dans la présente communication afin de déterminer les actions réglementaires et non réglementaires les plus appropriées pour les mettre en œuvre. En ce qui concerne le programme REFIT, la Commission examinera les coûts et les avantages associés aux différentes options, notamment une éventuelle simplification réglementaire et un allègement de la charge réglementaire.

—

## Liste des acronymes

|        |  |
|--------|--|
| ADM    | Armes de destruction massive                             |
| AGEUE  | Autorisation générale d'exportation de l'UE              |
| AGNE   | Autorisation générale nationale d'exportation            |
| DUEs   | Système électronique des biens à double usage.           |
| PIC    | Programme interne de conformité                          |
| RCSNU  | Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies      |
| REFIT  | Programme pour une réglementation affûtée et performante |
| TCA    | Traité sur le commerce des armes                         |
| TIC/TI | Technologies de l'information (et de la communication)   |
| TIT    | Transfert intangible de technologie                      |
| UE     | Union européenne   |