

Bruxelles, le 28.9.2016
SWD(2016) 314 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Rapport sur le réexamen du régime de contrôle des exportations de l'Union

accompagnant le document:

Proposition de

Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, des transferts, du courtage, de l'assistance technique et du transit en ce qui concerne les biens à double usage (refonte)

{ COM(2016) 616 final }

{ SWD(2016) 315 final }

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact relative au réexamen de la politique de contrôle des exportations de l'Union

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème visé?

Le régime actuel de contrôle des exportations de l'Union n'est pas suffisamment à même de s'adapter à l'évolution des risques en matière de sécurité et à l'émergence de risques nouveaux, aux progrès technologiques et scientifiques rapides ainsi qu'aux mutations des processus commerciaux et économiques. En outre, il ne prend pas clairement en compte les nouveaux échanges commerciaux dans le domaine des technologies de cybersurveillance, ainsi que les risques qui en découlent pour la sécurité internationale et les droits de l'homme. Du point de vue économique, le régime fait peser de lourdes charges administratives sur les entreprises comme sur les autorités publiques, et pêche à certains égards par un manque de clarté juridique. Qui plus est, les différences d'interprétation et d'application entre les États membres se traduisent par une mise en œuvre asymétrique et faussent la concurrence dans le marché unique. Le problème touche un large éventail d'opérateurs économiques dans de nombreux secteurs, y compris des PME, alors que les questions de sécurité et de droits de l'homme sont pertinentes pour des catégories particulières de personnes comme des dissidents ou des militants dans des pays tiers, ainsi que pour la population de l'Union dans son ensemble.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

Le réexamen de la politique de contrôle des exportations de l'Union vise à soutenir les grands objectifs stratégiques de l'Union tels qu'énoncés à l'article 3 du TUE, à savoir «contribue[r] à la paix, à la sécurité, [...] au commerce libre et équitable [...] et à la protection des droits de l'homme». En particulier, les objectifs poursuivis sont les suivants: adaptation à l'évolution des risques et des menaces en matière de sécurité, ainsi qu'à l'évolution technologique et scientifique rapide, prévention de l'exportation de technologies de cybersurveillance en violation des droits de l'homme, réduction des distorsions de concurrence et des coûts administratifs dans le marché unique, égalisation des conditions de concurrence au niveau mondial et application efficace et cohérente des contrôles dans l'Union.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action à l'échelle de l'Union?

Les contrôles des exportations de biens à double usage relèvent de la politique commerciale commune. L'Union a par conséquent le droit d'agir, en vertu d'une compétence exclusive dévolue par l'article 207 du TFUE. Les objectifs ne peuvent être atteints que par une action au niveau de l'Union, pour assurer que les autorités compétentes agissent en étroite collaboration et appliquent les contrôles de manière cohérente. L'intervention de l'Union est également nécessaire pour éliminer les distorsions de concurrence dans le marché unique et pour promouvoir le dialogue avec les principaux partenaires commerciaux, de manière à instaurer des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale. L'action au niveau de l'Union est par ailleurs nécessaire pour protéger les droits fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux. Les options analysées pour ce réexamen respectent le principe de proportionnalité car elles se limitent aux mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

B. Les solutions

Quelles options législatives et non législatives ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée ou non? Pourquoi?

Eu égard aux initiatives envisagées dans la communication (2014)244 de la Commission, cinq options ont été définies, d'un scénario de référence (statu quo) à un remaniement intégral et une harmonisation complète du régime de contrôle des exportations.

Une analyse approfondie a été réalisée pour évaluer l'incidence des différentes solutions envisagées. Les options 2 (soutien à la mise en œuvre et au contrôle de l'application), 3 (mise à niveau du régime de l'Union) et 4 (modernisation du régime de l'Union) ont été comparées à la première (statu quo). L'évaluation a été effectuée sur la base de l'analyse faite par les services de la Commission et de l'expérience pratique acquise, des informations et des contributions fournies par les États membres, des conclusions d'une étude externe de collecte de données et des résultats des consultations des acteurs concernés. La cinquième option (remaniement complet du régime de l'Union), qui prévoyait une modification en profondeur de l'approche européenne en matière de contrôle des exportations, s'est heurtée à une vive opposition de la part des États membres et des acteurs concernés, de sorte que son analyse n'a pas été poursuivie plus avant.

La troisième option est manifestement la plus efficiente et la plus efficace au regard des critères d'incidence économique et de sécurité. Toutefois, la quatrième s'avère indispensable pour atteindre l'objectif de prévention des violations des droits de l'homme dues à l'absence de contrôles appropriés des technologies de cybersurveillance. Par conséquent, une combinaison des options 3 et 4 est la solution privilégiée.

Qui soutient quelle option?

Les États membres, le Parlement européen, l'industrie et la société civile ont reconnu la nécessité de moderniser le régime de contrôle des exportations dans le sens, globalement, des options 2 et 3, bien que leur

avis diverge parfois sur des points particuliers.
Le Parlement européen et la société civile ont plaidé en faveur d'une action forte de l'Union pour contrôler l'exportation des technologies de cybersurveillance (option 4). La Commission et le Conseil ont reconnu le besoin d'une action de l'Union en la matière.
C. Incidences de l'option privilégiée
Quels sont les avantages de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?
Étant donné qu'il n'existe pas de statistiques officielles sur la production et le commerce des biens à double usage, et que les données quantitatives pertinentes portent essentiellement sur la valeur et le volume des licences accordées, les incidences des actions spécifiques ont été étudiées en grande partie selon une analyse qualitative.
La troisième option met l'accent sur la modernisation des dispositions réglementaires existantes. Elle contribue à la réalisation de la plupart des objectifs spécifiques et est la plus apte à produire des progrès significatifs par rapport aux objectifs généraux, sauf en ce qui concerne la protection des droits de l'homme. Elle permettrait d'alléger la charge administrative pesant sur les exportateurs et les autorités, tout en améliorant la clarté de certaines dispositions fondamentales. Elle renforcerait également l'efficacité et la cohérence des contrôles à l'échelle de l'Union, pour davantage de sécurité, et permettrait de promouvoir des conditions de concurrence plus équitables au niveau mondial.
La quatrième option permettrait de faire face à la prolifération de technologies de cybersurveillance, dont l'utilisation abusive est synonyme de risques pour la sécurité internationale et les droits de l'homme. Elle mettrait en place des mécanismes solides et adaptables de contrôle de ces technologies et devrait avoir une incidence positive significative sur la sécurité et les droits de l'homme.
Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?
La troisième option entraînerait, à court terme, des coûts administratifs transitoires supplémentaires pour les autorités des États membres, qui pourront toutefois être récupérés grâce aux gains d'efficacité et à la réduction des coûts administratifs une fois les nouvelles dispositions en application. Pour les opérateurs économiques, elle serait synonyme de baisse des coûts administratifs.
La quatrième option pourrait entraîner une augmentation de la charge administrative pour les opérateurs et les autorités, à l'échelle tant nationale que de l'Union du fait de l'ajout de nouveaux contrôles. Elle pourrait en outre donner lieu à de nouvelles distorsions de concurrence à l'échelle mondiale, car il ne peut être garanti que d'autres grands fournisseurs de technologies (comme la Chine ou les États-Unis) vont instaurer des contrôles similaires. Toutefois, dans la mesure où l'option 4 viserait des technologies très particulières, l'incidence économique négative serait limitée à un secteur spécialisé, caractérisé par un faible volume d'échanges.
Comment les entreprises, les PME et les micro-entreprises seront-elles concernées?
Les contrôles des exportations de biens à double usage concernent un large éventail d'entreprises dans différents secteurs, y compris les exportateurs et les fabricants, notamment dans les secteurs de l'énergie, de l'aérospatiale, de la défense et de la sécurité, du transport et de la navigation, des télécommunications, de la chimie, de l'électronique, des semi-conducteurs et de l'informatique. Un certain nombre de PME sont actives dans ces secteurs. À titre d'exemple, dans le secteur de la défense (qui produit aussi des biens à double usage), les entreprises comptant moins de 10 salariés représentaient, en 2012, 76,7 % du nombre total d'entreprises.
La majorité des acteurs ayant participé à la consultation publique conviennent que le réexamen de la politique de contrôle des exportations serait susceptible de faciliter les exportations de biens à double usage par les PME. Fait important, les opérateurs industriels ne seront concernés par les modifications des contrôles des exportations que dans la mesure où les types de biens qu'ils commercialisent y sont soumis.
Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?
La troisième option devrait alléger la charge administrative pesant sur les autorités des États membres qui octroient les licences. En revanche, l'instauration de nouveaux contrôles concernant les exportations de technologies de cybersurveillance au titre de l'option 4 mobilisera davantage de ressources administratives des autorités compétentes des États membres.
Y aura-t-il d'autres incidences importantes?
Des effets positifs sont attendus en ce qui concerne la prévention des violations des droits de l'homme, la réduction des distorsions de concurrence dans le marché unique, l'égalisation des conditions de concurrence au niveau mondial et la sécurité.
D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
Le suivi de la mise en œuvre sera assuré en coopération avec les États membres. La collecte de données et

l'établissement d'un rapport annuel fourniront les renseignements nécessaires pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre, ainsi que pour l'information du Parlement européen et du Conseil.

La Commission procédera à une évaluation de cette nouvelle initiative dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur pour évaluer son incidence réelle et étudier son efficacité et son efficacité.