



Bruxelles, le 16.10.2013
COM(2013) 710 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**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**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Évolution du cadre réglementaire	4
2.1.	Modifications du règlement (CE) n° 428/2009	4
2.2.	Mesures nationales d'exécution	5
2.3.	Rapport sur l'instauration des autorisations générales d'exportation de l'Union européenne	5
3.	État d'avancement de la mise en œuvre du règlement.....	6
3.1.	Activités du groupe de coordination «double usage»	6
3.2.	Lignes directrices de l'Union en matière de contrôle des exportations de biens à double usage.....	7
3.3.	Visites effectuées par des pairs	8
3.4.	Échange d'informations et instauration d'un système électronique crypté et sécurisé	8
3.5.	Transparence et dialogue avec l'industrie et le monde universitaire	9
3.6.	Suivi et mise en œuvre du contrôle des exportations.....	9
4.	Données clés concernant les contrôles des exportations de l'Union.....	10
4.1.	Commerce de biens à double usage dans l'Union: biens et destinations.....	10
4.2.	Demandes, licences et refus	12
5.	Contrôles des exportations de l'Union: incidence sur la sécurité et les échanges	14
5.1.	Le contrôle des exportations: un instrument essentiel pour promouvoir la sécurité dans un univers mondialisé et multipolaire.....	15
5.2.	Le secteur méconnu des biens à double usage: une clé de l'innovation et de la compétitivité européennes.....	15
5.3.	Le système de contrôle des exportations de l'Union européenne: supérieur à la somme des parties	16
5.4.	Contrôle des exportations et compétitivité: distorsions de concurrence et occasions d'instaurer des conditions de concurrence équitables.....	17
6.	Le contrôle des exportations de l'Union dans un monde en mutation: réexamen de la politique en la matière.....	17
6.1.	Consultations publiques	17
6.2.	Perspectives pour l'évolution du régime de contrôle des exportations de l'Union européenne	18
6.3.	Examen de la politique de contrôle des exportations de l'Union européenne: les prochaines étapes.	18
	Annexe I - Liste des sigles utilisés	20

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

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

Le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage joue un rôle essentiel dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et des armes conventionnelles, et contribue de façon significative à la sécurité et à la stabilité régionales et internationales. Le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage (ci-après dénommé «règlement») met en œuvre certains engagements internationaux adoptés au titre de la résolution 1540 (de 2004) du Conseil de sécurité des Nations unies, des accords internationaux tels que la convention sur les armes chimiques (CAC) et le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), ainsi que des régimes multilatéraux de contrôle des exportations tels que l'arrangement de Wassenaar, le Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), le Groupe Australie et le régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM).

Le système de contrôle des exportations de l'Union a été mis en place dans les années 1990 au titre du règlement (CE) n° 3381/94 et de la décision 94/942/PESC, avant d'être considérablement renforcé par l'adoption du règlement (CE) n° 1334/2000. Le règlement (CE) n° 428/2009 a apporté des améliorations notables au régime de contrôle des exportations de l'Union, en particulier sous l'effet de la stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM adoptée en décembre 2003 et des données remontant des exportateurs et de l'industrie. Le règlement permet la libre circulation des biens à double usage à l'intérieur de l'Union – moyennant certaines exceptions – et définit les règles communes et les principes de base relatifs au contrôle des exportations, du courtage, du transit et des transferts de biens à double usage dans le cadre de la politique commerciale commune. Il prévoit en outre une coopération administrative ainsi que des politiques et outils harmonisés de mise en œuvre et d'exécution. Le règlement est directement applicable aux «exportateurs», mais nécessite des mesures de mise en œuvre complémentaires à l'échelon des États membres en vertu d'un système «hybride», les décisions relatives à l'octroi de licences incombant notamment aux autorités compétentes nationales.

L'article 25 du règlement (CE) n° 428/2009, dans sa version modifiée par le règlement (UE) n° 1232/2011, invite la Commission à soumettre tous les trois ans au Parlement européen et au Conseil «un rapport complet sur son application et son impact» qui peut comporter le cas échéant des propositions de modifications. L'article 25, paragraphe 3, dispose que des sections spéciales de ce rapport abordent les activités du groupe de coordination «double usage», la mise en place d'un système sécurisé et crypté d'échange des données entre les États membres et la Commission, ainsi que la mise en œuvre de l'article 15, paragraphes 1 et 2, concernant la mise à jour de la liste de contrôle, et de l'article 24, relatif aux sanctions applicables dans chaque État membre en cas de violation des dispositions du règlement. De plus, l'article 25, paragraphe 4, fait obligation à la Commission de présenter, au plus tard le 31 décembre 2013, un rapport sur l'instauration des autorisations générales d'exportation au titre du règlement (UE) n° 1232/2011. L'article 25 précise que les États membres doivent communiquer à la Commission tous les renseignements nécessaires à l'établissement du

rapport. Ce dernier doit comporter des informations sur la mise en œuvre et les incidences du règlement depuis son adoption et jusqu'au début de l'année 2013, et concerne donc principalement les activités menées en 2010, 2011 et 2012.

2. ÉVOLUTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil a été adopté le 5 mai 2009 et est entré en vigueur le 27 août 2009. Il a abrogé le règlement (CE) n° 1334/2000. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et conformément à l'article 207, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les modalités permettant de modifier le règlement ont changé et la procédure législative ordinaire est devenue applicable.

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

Le règlement a été modifié à deux reprises au cours de la période couverte par le rapport.

- Le règlement (UE) n° 1232/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 a instauré cinq nouvelles autorisations générales d'exportation de l'UE (AGEUE) concernant l'exportation de certains biens à double usage vers certaines destinations, en vue de renforcer la compétitivité de l'industrie et de mettre sur un pied d'égalité les exportateurs de l'Union. Tenant dûment compte des risques associés, les nouvelles autorisations facilitent l'exportation d'équipements de télécommunications et de substances chimiques vers certaines destinations, ainsi que l'exportation de certains biens après réparation/remplacement et pour des expositions ou foires temporaires. Le règlement (UE) n° 1232/2011 a également modifié l'article 25 du règlement en renforçant les dispositions relatives à l'établissement de rapports et à la transparence.
- Le règlement (UE) n° 388/2012 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2012¹ a actualisé la liste de contrôle de l'Union figurant à l'annexe I du règlement et intégré les modifications convenues dans le cadre des régimes multilatéraux de contrôle des exportations en 2009 et en 2010. Il s'agissait notamment de lever les contrôles pour certains biens et de modifier certaines descriptions et définitions de marchandises. La nouvelle liste de contrôle de l'UE, mise à jour et consolidée, est entrée en vigueur le 15 juin 2012. Elle a ainsi permis à l'Union d'honorer ses engagements internationaux en matière de contrôles des exportations et a soulagé les exportateurs de l'UE, dans les cas où les paramètres de contrôle ont été assouplis.

En outre, compte tenu de l'article 15 du règlement, qui dispose que la liste de contrôle de l'UE est mise à jour régulièrement dans le respect des modifications convenues dans le cadre des régimes multilatéraux, la Commission a adopté, le 7 novembre 2011, une proposition visant à modifier le règlement et à déléguer à la Commission le pouvoir de mettre à jour la liste de contrôle de l'UE (par voie d'«actes délégués»)². La proposition prévoit également de déléguer à la Commission le pouvoir de modifier l'annexe II du règlement en cas de changements de circonstances, pour retirer certaines destinations et/ou biens du champ d'application des AGEUE. Si le Parlement européen a adopté sa position en première lecture en octobre 2012, cette proposition législative reste en discussion, en vue de sa conclusion avant avril 2014.

D'autres évolutions du cadre réglementaire restent sujettes à examen. Ainsi, lors de l'adoption du règlement, le Conseil et la Commission ont indiqué que la liste de biens nécessitant une licence pour les transferts au sein de l'Union serait évaluée compte tenu des principes figurant

¹ JO L 129 du 16.5.2012, p. 12.

² COM(2011) 704 final.

au titre II, chapitre 9, du traité Euratom (le marché commun nucléaire) et à l'article 36 du TFUE. Par la suite, lors de l'adoption du règlement (UE) n° 1232/2011, la Commission a annoncé son intention d'étudier la possibilité d'instaurer une AGEUE pour les expéditions de faible valeur d'ici à la fin de 2013³. Ces questions sont étudiées dans le cadre du réexamen en cours de la politique de contrôle des exportations et un groupe de travail informel a été créé au début de l'année 2013 pour analyser la liste des biens dont les transferts font l'objet de contrôles et les modalités de ces contrôles.

2.2. 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 adoptent des mesures d'exécution pour certaines dispositions et que les informations y afférentes soient publiées au Journal officiel de l'Union européenne. Les notes d'information des États membres ont été publiées le 6 mars 2012⁴. Elles offrent un aperçu des mesures adoptées à l'échelon national concernant, par exemple, l'extension des contrôles des opérations de courtage, l'application des contrôles relatifs au transit, l'extension des contrôles aux biens ne figurant pas sur la liste de l'annexe I, 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 à l'intérieur de l'Union aux biens ne figurant pas sur la liste, ainsi que des informations relatives aux autorités nationales compétentes pour le contrôle des exportations. En outre, une note d'information publiée le 19 septembre 2012⁵ rapporte que l'Italie a notifié à la Commission qu'elle a soumis à une procédure nationale d'autorisation spécifique l'exportation vers la Syrie de certains biens de télécommunication ne figurant pas dans la liste de l'annexe I, pour des raisons de sécurité publique et de sauvegarde des droits de l'homme. Les mesures nationales d'exécution concernant les conditions et les règles choisies par les États membres pour l'utilisation des AGEUE donnent également lieu à la publication d'un avis d'information.

2.3. Rapport sur l'instauration des autorisations générales d'exportation de l'Union européenne

Compte tenu du règlement (UE) n° 1232/2011 et dans le respect de l'article 25, paragraphe 4, du règlement dans sa version modifiée, le groupe de coordination «double usage» a entrepris d'évaluer la mise en œuvre des autorisations générales d'exportation de l'Union récemment instaurées. Ainsi qu'il est indiqué ci-avant, des informations relatives aux conditions et exigences d'utilisation ont été réunies en vue de leur publication au Journal officiel. En outre, les consultations menées avec les autorités compétentes ont permis d'aboutir aux conclusions qui suivent.

- En ce qui concerne les conditions et exigences d'utilisation, la plupart des États membres ont instauré des obligations d'enregistrement et imposent également une notification a posteriori de la première utilisation, bien que certains États membres demandent une notification a priori. Dans leur grande majorité, ils exigent des renseignements concernant l'exportateur, une description du bien et la mention de sa catégorie, des informations sur la valeur et le volume des transactions, la destination de l'exportation et l'utilisateur final. Certains États membres exploitent également les données douanières pertinentes. En outre, la plupart des États membres ont mis en place des exigences relatives à l'établissement de rapports périodiques (dont la

³ Déclaration de la Commission et déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les envois de faible valeur annexés au règlement (UE) n° 1232/2011.

⁴ JO C 67 du 6.3.2012, p. 1.

⁵ JO C 283 du 19.9.2012, p. 4.

fréquence est variable) et certains ont également instauré des obligations en matière de tenue de registres et de contrôles.

- Au total, les autorités compétentes ont reçu plus de 4 000 notifications de recours aux AGEUE et le nombre d'entreprises qui les emploient est estimé à 3 500. Les opérateurs économiques utilisent toutes les AGEUE, mais la plus sollicitée est l'AGEUE 001. Les autorisations sont utilisées dans la quasi-totalité des États membres; dans un petit nombre d'entre eux, cependant, les opérateurs économiques n'ont pas encore eu recours aux nouvelles AGEUE mises en place en 2011.
- Presque toutes les catégories de biens à double usage sont exportées au titre d'AGEUE, et ce, dans un vaste éventail de secteurs, parmi lesquels des secteurs «double usage» classiques tels que la construction aérospatiale, les logiciels et l'électronique, mais aussi d'autres domaines, tels que l'agroalimentaire ou l'industrie de la pâte et du papier.
- Les exportations réalisées au titre d'AGEUE sont en majorité destinées aux États-Unis et aux autres «pays EU001» (Australie, Canada, Japon, Suisse, Norvège et Nouvelle-Zélande), mais d'autres destinations en bénéficient également, telles que le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud et la Turquie.

3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT

3.1. Activités 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. Ce groupe offre un cadre unique pour l'échange de pratiques d'excellence et d'informations entre les autorités chargées des contrôles et constitue la base d'un réseau réunissant à l'échelle de l'UE les entités responsables de ces contrôles. Le GCDU s'est régulièrement réuni au cours de la période couverte par le rapport. Depuis l'entrée en vigueur du règlement, 16 réunions ont eu lieu. La GCDU a mené des discussions sur un certain nombre de questions d'actualité concernant la mise en œuvre du règlement, telles que les approches des États membres à l'égard des autorisations générales d'exportation nationales et de l'UE, les contrôles à l'exportation pour le secteur de la recherche, etc. La GCDU a été aussi l'occasion de consultations sur des cas concrets d'application des contrôles, notamment sur des questions signalées par l'industrie telles que l'exportation de turbines à gaz vers certaines destinations, l'exportation composants de graphite et de carbone, etc.

Des réunions régulières ont ainsi eu lieu avec les parties prenantes, notamment deux réunions avec des fonctionnaires des douanes en octobre 2010 et en septembre 2011, qui ont porté sur l'échange d'informations entre les autorités chargées de l'octroi des licences et les services douaniers afin d'éviter le détournement des échanges et les exportations illicites. Le groupe rencontre en outre, ponctuellement, des représentants de l'industrie. Ainsi, un séminaire conjoint avec le Forum européen sur l'énergie nucléaire qui s'est tenu en février 2013 a permis de débattre des contrôles des exportations dans le domaine nucléaire et d'entendre les inquiétudes des acteurs du secteur concernant les coûts de mise en conformité, les distorsions de concurrence et les transferts de biens et technologies nucléaires à l'intérieur de l'Union.

Le groupe de coordination «double usage» a enfin étudié des pistes en vue du renforcement des capacités techniques et des compétences. Il s'agit là d'un élément clé dans la procédure

d'octroi des licences et le contrôle de l'application de la réglementation aux frontières. Il existe un certain nombre de dispositifs nationaux de formation consacrés au contrôle des exportations, et le Centre commun de recherche de la Commission a organisé pour sa part des séminaires techniques pour les agents chargés de l'octroi des licences et les experts techniques, en collaboration avec des experts nationaux de l'Union et des États-Unis. Dans ce contexte, le GCDU a organisé des sessions de formation pilotes en préparation d'un éventuel programme de formation et de sensibilisation structuré, interne à l'Union, sur le contrôle des exportations, qui devrait être destiné principalement aux experts de l'octroi des licences, experts douaniers et experts techniques, ainsi qu'aux autres fonctionnaires concernés (affaires étrangères, défense et renseignements).

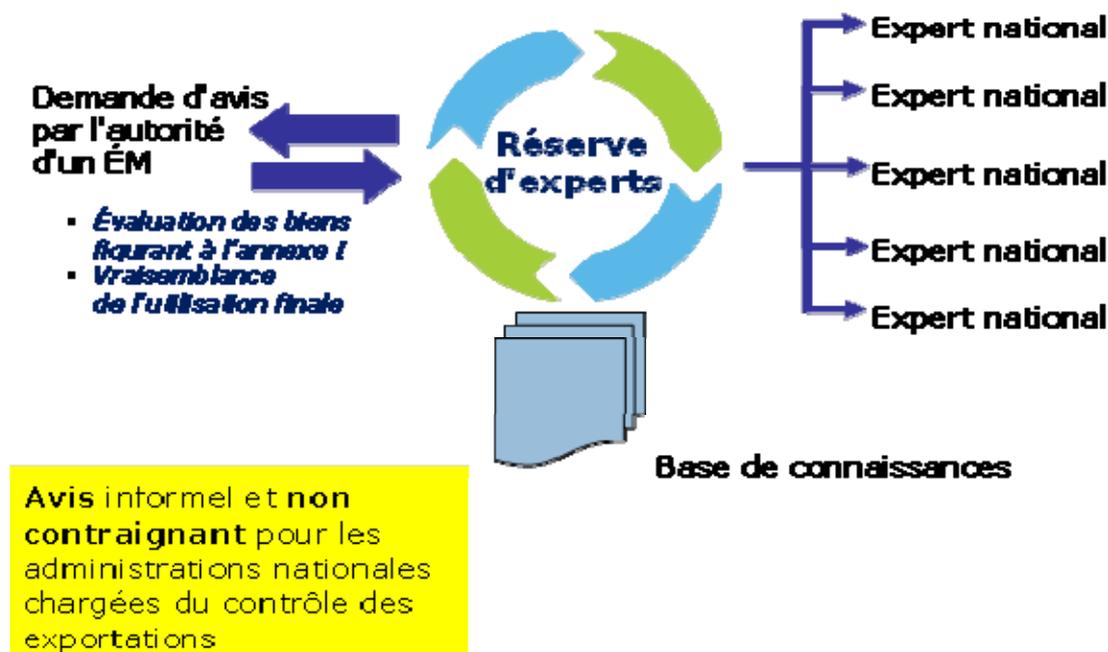
3.2. Lignes directrices de l'Union en matière de contrôle des exportations de biens à double usage

Le GCDU a élaboré des «lignes directrices de l'UE en matière de contrôles des exportations de biens à double usage» visant à appuyer la mise en œuvre pratique des mesures de contrôle des exportations et notamment à préciser les diverses procédures de consultation et d'échange d'informations prévues par le règlement. Actuellement, ces lignes directrices sont réservées à l'administration et s'adressent aux autorités des États membres chargées des contrôles à l'exportation; elles ne sont pas juridiquement contraignantes et n'ont pas vocation à être rendues publiques. Elles constituent un document adaptable, qui sera régulièrement mis à jour et complété pour répondre à l'évolution des besoins et de la situation.

Après une enquête menée par la Commission en 2010, le groupe de coordination «double usage» a élaboré des lignes directrices pour la création d'une «réserve d'experts»⁶, c'est-à-dire d'un mécanisme structuré de mutualisation de l'expertise disponible dans différents États membres, au profit de tous, afin de favoriser la cohérence des décisions relatives aux contrôles. Ces lignes directrices établissent des modèles et procédures normalisés pour la fourniture, sur une base volontaire, de conseils non contraignants aux autorités compétentes concernant certains aspects hautement techniques tels que l'évaluation et le classement des biens.

⁶ La réserve d'experts a été créée à l'origine en réponse à une recommandation formulée lors de l'examen par les pairs mené en 2004. Elle a ensuite été formalisée et renforcée au vu de la demande croissante.

Proposition d'une réserve d'experts «double usage» de l'UE



Graphique n° 1: Fonctionnement de la réserve d'experts «double usage» de l'UE

3.3. Visites effectuées par des pairs

Ces visites organisées conjointement par la Commission et la présidence de l'Union constituent un autre élément clé du réseau de contrôle des exportations de l'UE et sont l'occasion d'échanges d'informations approfondis au sujet d'un problème spécifique lié au contrôle des exportations. En tout, six visites ont eu lieu au cours de la période considérée; elles ont porté par exemple sur le contrôle des transferts à l'intérieur de l'Union, l'application des contrôles «attrape-tout» («catch-all»), les transferts de technologies intangibles et les contrôles relatifs aux équipements d'information et de communication.

3.4. Échange d'informations et instauration d'un système électronique crypté et sécurisé

Le système en ligne sur les biens à double usage (DUeS), un dispositif électronique sécurisé hébergé par la Commission et permettant l'échange d'informations entre États membres, a été lancé en janvier 2011 et est devenu pleinement opérationnel en juin 2012, tous les États membres ayant depuis accès à ce dispositif et l'utilisant activement. De nouvelles versions ont vu le jour depuis lors, apportant des fonctions supplémentaires et des améliorations, notamment la possibilité de saisir des informations relatives aux refus d'autorisation des biens à double usage, d'échanger des documents dans une bibliothèque virtuelle ou de procéder à des exportations de données exhaustives. Le GCDU œuvre constamment à l'évolution du DUeS, afin de permettre un échange d'informations efficace entre les autorités chargées du contrôle des exportations et la Commission, par exemple en enrichissant le système des fonctions rendues nécessaires par l'adoption de nouveaux textes législatifs tels que le règlement (UE) n° 1232/2011 ou de mesures restrictives (sanctions) portant sur le commerce de biens à double usage. Des discussions ont également été engagées pour étudier la possibilité d'étendre ce système aux refus d'exportations d'armements prononcés au titre de la

position commune 2008/944/PESC du Conseil et aux refus d'exportations de biens décidés 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 dégradants.

En complément du DUEs, les autorités compétentes nouent aussi, ponctuellement, des coopérations directes sur des cas spécifiques, à l'aide des points de contact du réseau de contrôle des exportations de l'Union; certaines ont adopté des mesures particulières conformément à l'article 19, paragraphes 1 et 2, pour l'échange d'informations, y compris, par exemple, concernant les caractéristiques détaillées des transactions.

Le groupe de coordination «double usage» a eu l'occasion d'étudier et de promouvoir l'introduction de systèmes électroniques de délivrance des licences par les autorités compétentes, car ceux-ci simplifient la procédure d'octroi des licences et raccourcissent les délais de traitement, tout en permettant de mieux surveiller ces procédures et d'améliorer la coordination au sein de l'administration. Au total, huit États membres disposent désormais d'un tel système électronique, tandis que six autres travaillent à son déploiement sur les années 2012 et 2013, et que trois pays en sont aux étapes préparatoires.

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

Sur la base de l'article 23, paragraphe 2, la Commission a instauré des réunions régulières avec l'industrie. Ainsi, elle a organisé un forum de l'industrie en 2010 et une conférence d'exportateurs en 2011, rassemblant plus de 200 participants issus de l'industrie, du monde universitaire, des autorités publiques et des institutions de l'Union en vue de faire connaître les nouvelles AGEUE et la consultation publique ouverte par le Livre vert de 2011. En 2013, à la suite de l'adoption du document de travail des services de la Commission [SWD(2013) 7] tirant les conclusions du débat public organisé dans le cadre du Livre vert, la Commission organise, conjointement avec la présidence irlandaise, une conférence consacrée spécifiquement au contrôle des exportations stratégiques qui sera l'occasion d'étudier les priorités pour le réexamen du système européen de contrôle des exportations.

Les autorités compétentes mènent d'importantes activités de communication à destination de l'industrie et informent de façon aussi complète que possible les acteurs économiques et universitaires, ainsi que les autres parties prenantes dans la phase précédant la délivrance d'une licence, afin de les sensibiliser à l'importance d'un commerce responsable des biens à double usage. Pour communiquer, les autorités compétentes passent essentiellement par leur site web et, occasionnellement, par un bulletin d'information. Elles entretiennent généralement des contacts directs avec les opérateurs et organisent régulièrement des séances d'information générale (journée «Contrôle des exportations») ou des séminaires spécifiques pour les opérateurs. Certaines autorités publient des documents d'orientation spécifiques au sens de l'article 19, paragraphe 5, tels que des brochures concernant les programmes internes de conformité (PIC), les transferts de technologies intangibles ou le courtage; plusieurs mettent à disposition un «manuel» du contrôle des exportations.

Certaines autorités compétentes font rapport aux parlements nationaux sur le commerce des biens à double usage et, dans certains États membres, ces informations sont accessibles au public.

3.6. Suivi et mise en œuvre du contrôle des exportations

La Commission œuvre en faveur d'une application efficace du contrôle des exportations au sein de l'UE par l'intermédiaire de diverses actions telles que l'élaboration d'une «table de correspondance» qui met en corrélation les codes douaniers avec la classification des biens à

double usage, l'intégration de paramètres relatifs au contrôle des exportations dans la base de données en ligne de l'UE concernant les tarifs douaniers (TARIC) et les évaluations des risques douaniers, sans oublier des modules de sensibilisation au contrôle des exportations dans le cadre des formations dispensées par le Centre commun de recherche de la Commission, par exemple à l'intention des gardes-frontières.

De leur côté, conformément au règlement, les États membres doivent définir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, applicables en cas de violation du contrôle des exportations. Ils ont adopté à l'échelon national un ensemble de sanctions administratives et pénales de nature diverse, qui incluent généralement des amendes, la confiscation des biens et l'incarcération.

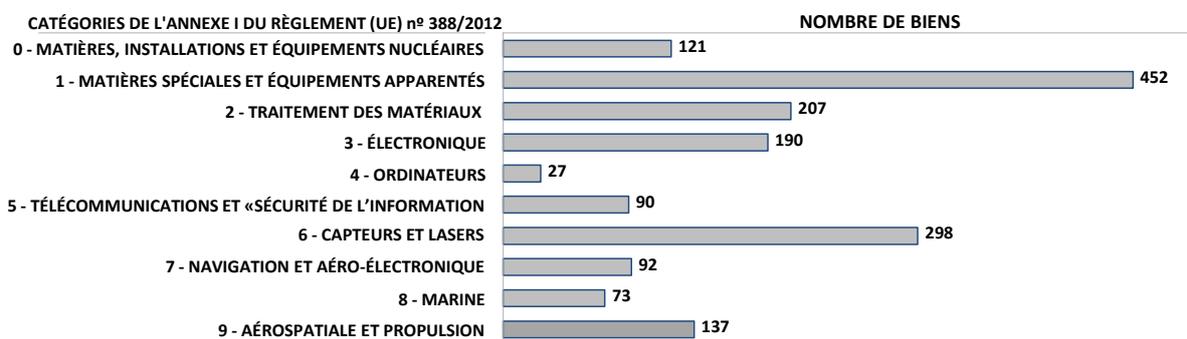
Les autorités nationales sont responsables au premier chef de la bonne exécution des contrôles des exportations. Au cours de la période considérée, quelques infractions ont été signalées, notamment des cas d'exportation sans licence, qui ont donné lieu à des amendes et/ou à la saisie des biens. Quelques dossiers ont été portés devant les tribunaux.

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

Il est difficile d'obtenir des informations fiables sur les exportations de biens à double usage, dans la mesure où ceux-ci ne correspondent pas à un secteur économique défini et où aucune méthodologie spécifique n'a encore été mise au point pour l'enregistrement des données et le calcul des statistiques relatives aux échanges de biens à double usage. La Commission et les États membres collectent toutefois des données permettant de procéder à une estimation des exportations de biens à double usage sur la base, d'une part, des codes douaniers des biens identifiés grâce à la table de correspondance qui comprennent, entre autres, des biens à double usage, et, d'autre part, de données spécifiques recueillies par les autorités compétentes. On notera que les estimations des exportations présentées ci-après ne tiennent pas compte des services et transferts de technologies intangibles associés aux échanges de biens à double usage.

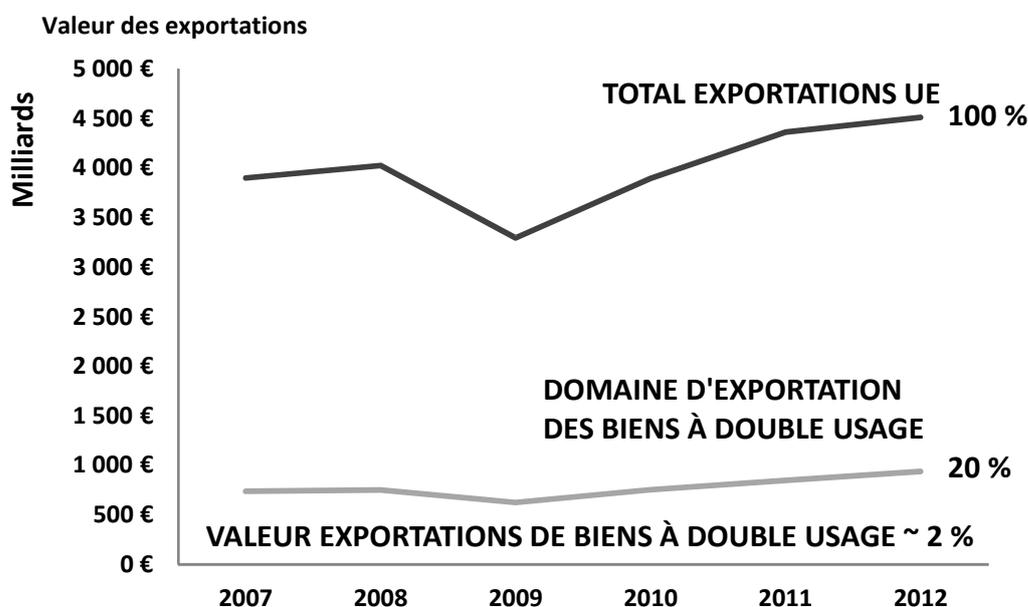
4.1. Commerce de biens à double usage dans l'Union: biens et destinations

Le règlement s'applique au premier chef à l'exportation de quelque 1 600 biens à double usage répertoriés à l'annexe I (et formant la liste de contrôle de l'UE, dans sa version mise à jour en 2012) et classés en 10 catégories (graphique n° 2).



Graphique n° 2: Nombre de biens double usage parmi les catégories figurant à l'annexe I.

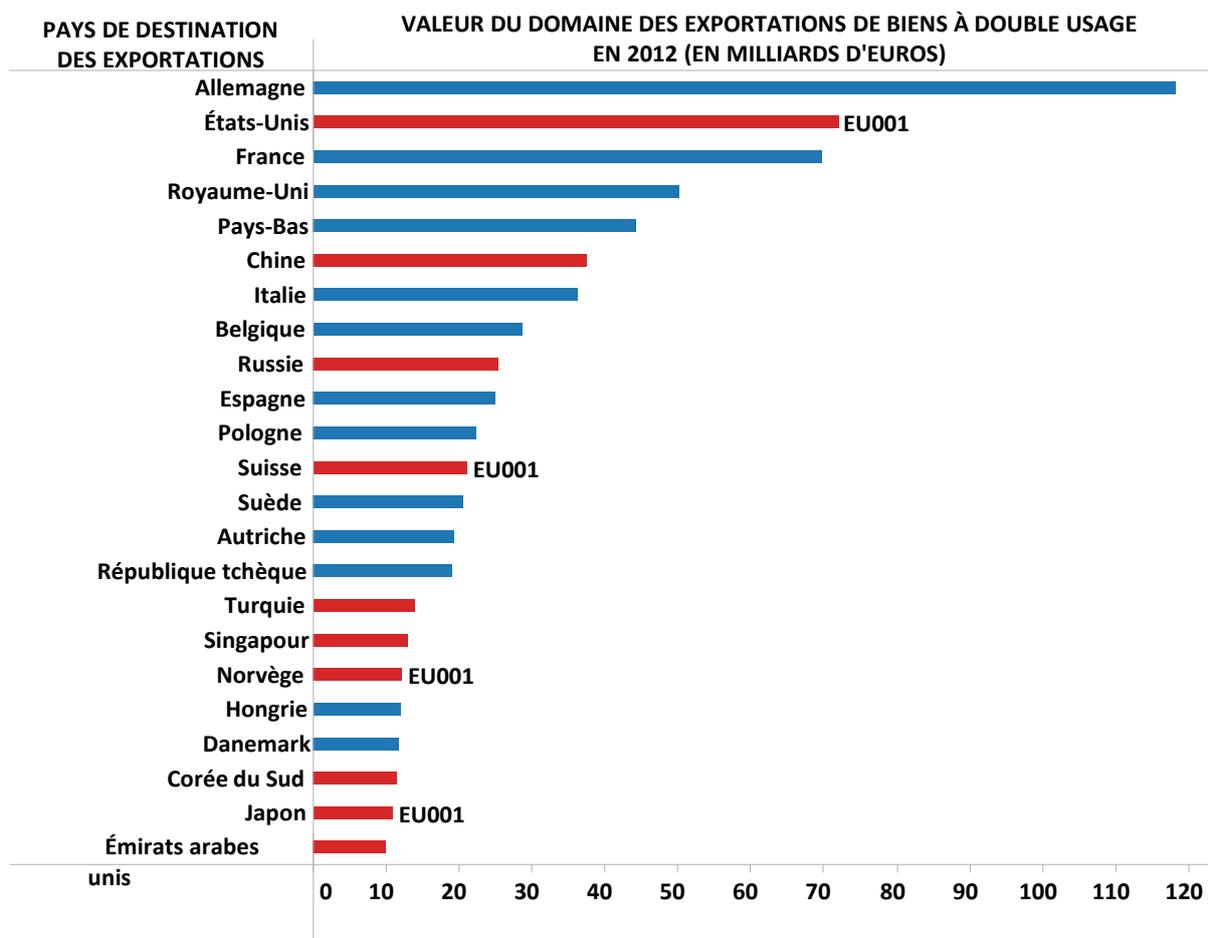
Ces biens à double usage concernent environ un millier de produits répertoriés par les douanes⁷, notamment des substances chimiques, des métaux et des produits minéraux non métalliques, des ordinateurs, des produits électroniques et optiques, des appareils électriques, des machines, des véhicules et équipements de transport, etc., et relèvent généralement du segment «haute technologie» de ce vaste ensemble de produits hétérogène. Si la valeur des biens à double usage soumis au contrôle des exportations représente environ 2 % du total des exportations, les contrôles concernent indirectement un «domaine d'exportation» que l'on estime à quelque 20 % du total des exportations (voir graphique n° 3).



Graphique n° 3: Estimation de la valeur des exportations de biens à double usage par comparaison au «*domaine des exportations de biens à double usage*» et au total des exportations

Une part importante du domaine des exportations de biens à double usage concerne les échanges internes à l'Union ou les exportations vers les «pays UE001» qui bénéficient d'autorisations générales d'exportation. Ce fait reflète 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 graphique n° 4).

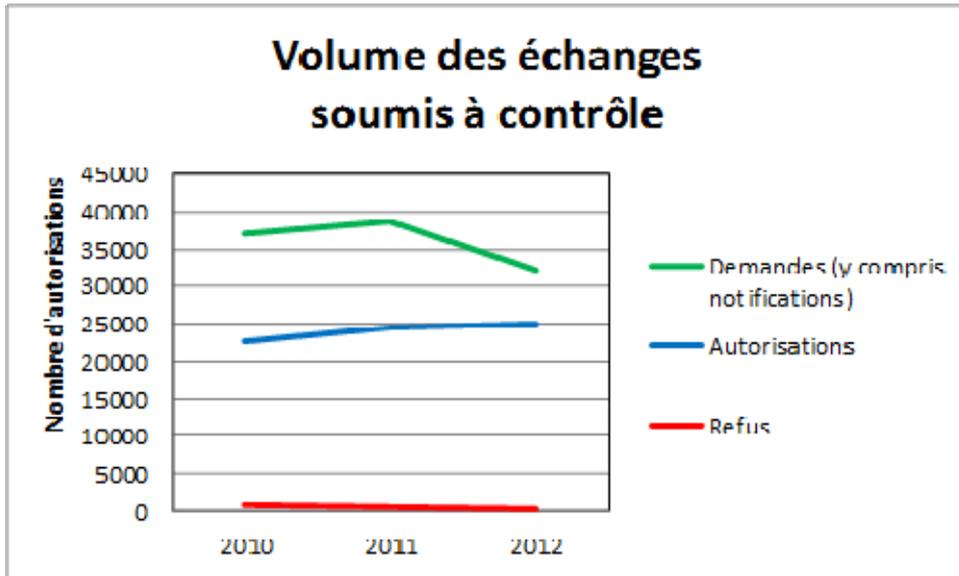
⁷ Par *domaine des exportations de biens à double usage*, on entend l'ensemble de produits vaste et hétérogène qui inclut les biens à double usage. Si le commerce des biens à double usage *relève* de ce domaine de produits, il ne lui est cependant pas identique dans la mesure où tous les produits relevant du *domaine des exportations de biens à double usage* ne sont, et de loin, pas soumis à des contrôles et dans la mesure où ils tombent généralement dans le segment de la haute technologie de ce domaine. Les mesures réalisées par le Centre commun de recherche de la Commission à partir de la base de données COMEXT d'Eurostat permettent d'estimer que le «*domaine des exportations de biens à double usage*» représente de façon stable environ 20 % du total des exportations de l'UE (en incluant le commerce interne à l'Union).



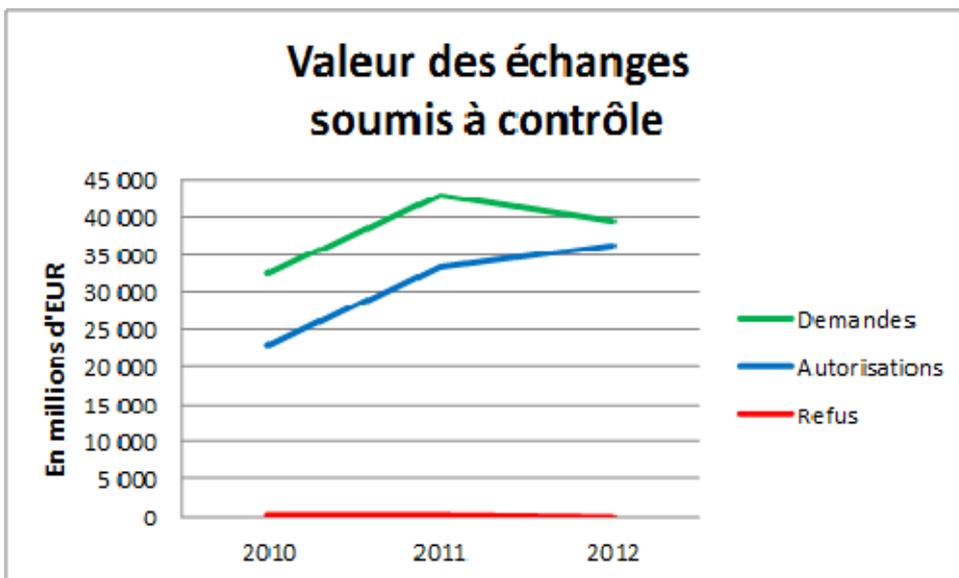
Graphique n° 4: Pays de destination des exportations de biens à double usage de l'UE en 2012.

4.2. Demandes, licences et refus

Le groupe de coordination «double usage» a échangé des informations et recueilli des données concernant le commerce des biens soumis à contrôle afin d'améliorer la compréhension des contrôles et de leur incidence d'un point de vue économique. Les graphiques qui suivent rendent compte de certaines données recueillies pour la période de référence; 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 des quantités et valeurs cumulées, dans les limites des données disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.



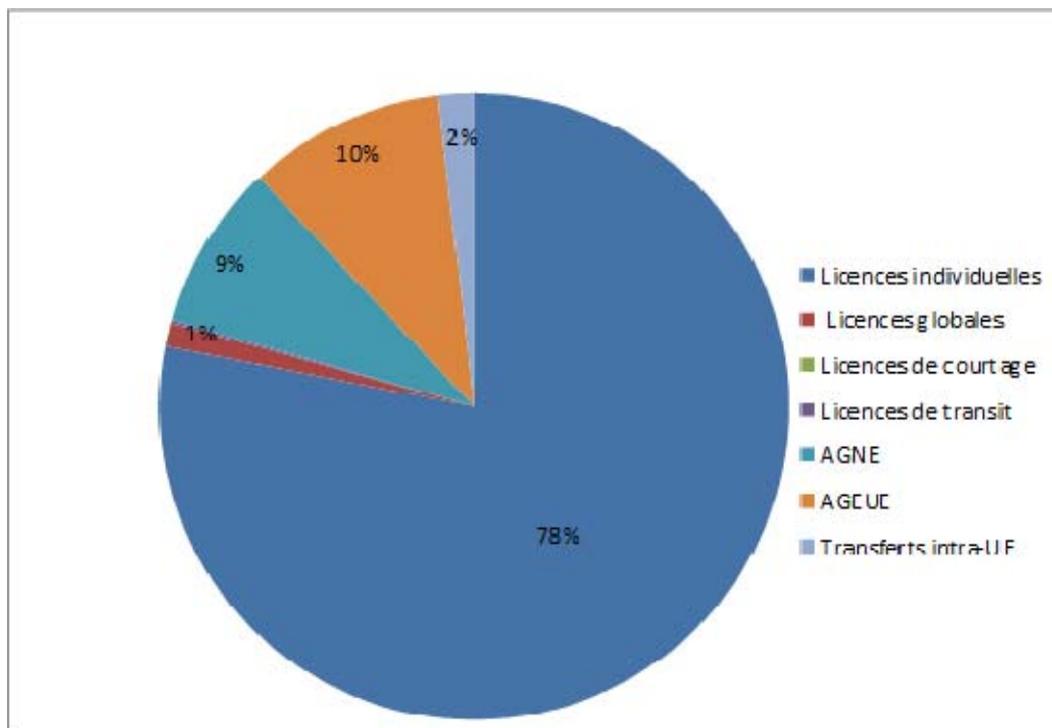
Graphique n° 5: Nombre d'autorisations et de refus pour 2010, 2011 et 2012⁸



Graphique n° 6: Valeur des autorisations et des refus pour 2010, 2011 et 2012 (en millions d'EUR)

⁸

Le recul du nombre de demandes en 2012 (en volume sur le graphique n° 5 et en valeur sur le graphique n° 6) est dû au caractère lacunaire des données, toutes les informations relatives à l'exercice 2012 n'ayant pu être collectées au moment de la rédaction du présent rapport. Il convient en outre 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.



Graphique n° 7: Proportion du nombre de licences et d'autorisations par catégorie (données pour 2011)

Au total, les demandes tendent désormais à dépasser 30 milliards d'EUR par an, ce qui représente environ 2,5 % du commerce extérieur de l'UE, tandis que les quelque 3 500 refus actifs équivalent à environ 0,01 % du total du commerce extérieur de l'Union⁹. Néanmoins, les estimations font état d'une nette augmentation des échanges soumis à contrôles au cours des dernières années. À l'inverse, le nombre de refus semble avoir diminué au cours de la période.¹⁰

5. CONTROLES DES EXPORTATIONS DE L'UNION: INCIDENCE SUR LA SECURITE ET LES ECHANGES

À la lumière de l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 428/2009 dans sa version modifiée, qui prévoit que la Commission présente «un rapport complet sur [l']application et [l']impact» dudit règlement, le rapport sur la consultation publique présenté dans le document de travail SWD(2013) 7 en janvier 2013 réunit de nombreuses contributions de parties prenantes concernant les effets des contrôles des exportations tant sur la sécurité que sur le commerce. Ces contributions sont synthétisées ci-après.

⁹ Ce chiffre fait référence au nombre total de refus encore en vigueur à la fin de la période de référence, y compris les refus prononcés antérieurement. Les données des graphiques n° 5 et 6 font état quant à eux de quelque 1 700 refus pour la seule période couverte par le rapport.

¹⁰ Il convient de noter que ce fait peut être imputable à plusieurs facteurs, y compris une meilleure sensibilisation des entreprises concernant les cas critiques, l'introduction d'un régime d'interdictions (sanctions), etc.

5.1. Le contrôle des exportations: un instrument essentiel pour promouvoir la sécurité dans un univers mondialisé et multipolaire

Les parties prenantes reconnaissent que le système de contrôle des exportations, en tant qu'instrument commercial lié à la sécurité, est plus que jamais à la pointe des efforts internationaux en matière de non-prolifération et doit être adapté à l'évolution des risques et menaces en matière de sécurité, y compris aux différentes formes de terrorisme et aux efforts entrepris par certains États et entités non étatiques pour acquérir des armes de destruction massive et les technologies de vecteurs et armements correspondants. Certains acteurs font également valoir que le contrôle des exportations doit s'adapter aux défis politiques et à l'évolution des objectifs de l'Union en matière de politique étrangère, par exemple eu égard au «printemps arabe» et à l'évolution rapide du paysage géopolitique, ou encore dans l'optique de prévenir les atteintes aux droits de l'homme dans les régimes oppressifs prenant la forme d'un contrôle étatique des technologies de l'information et de la communication.

Les parties prenantes ont recensé une série de défis auxquels est confrontée la politique de contrôle des exportations. Ceux-ci concernent les capacités croissantes des économies émergentes en matière d'innovation et de production et, partant, la disponibilité à l'étranger de produits sensibles, les sociétés multinationales et les procédés industriels inscrits dans des réseaux de production et des chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale, ainsi que la mondialisation et l'augmentation du volume des échanges commerciaux. La diffusion rapide des progrès technologiques et scientifiques, la mobilité des connaissances, ainsi que l'apparition de nouvelles technologies de transformation sophistiquées (telles que l'informatique en nuage, les outils cybernétiques ou la recherche pouvant faire l'objet d'un double usage dans les sciences de la vie) rendent le contrôle des exportations plus complexe encore.

5.2. Le secteur méconnu des biens à double usage: une clé de l'innovation et de la compétitivité européennes

Les parties prenantes s'accordent généralement à dire que les exportations de biens à double usage ont une plus grande importance pour l'économie de l'Union européenne que ne semble l'indiquer la part des transactions soumises à des contrôles, car ces exportations ont des retombées considérables sur des secteurs essentiels de l'économie de l'UE. Concrètement, les contrôles frappant les biens à double usage ont une incidence sur la recherche et le développement (R&D), la production et les échanges dans un vaste éventail d'industries civiles [par exemple l'énergie (nucléaire, pétrole, gaz), la construction aérospatiale, la défense et la sécurité, les lasers et la navigation, les télécommunications, les sciences du vivant, les industries chimiques et pharmaceutiques, les équipements de transformation de matériaux, l'électronique, les semi-conducteurs et l'informatique, la médecine et l'automobile] et les produits contrôlés entrent à grande échelle dans la chaîne de valeur internationale. Fondamentalement, les acteurs consultés soulignent que les biens à double usage constituent souvent des produits de pointe, sophistiqués, pour lesquels les entreprises de l'Union se sont hissées à la place de leaders, de sorte que de nombreuses technologies de pointe sont concernées, en totalité ou en partie, par le contrôle des exportations de biens à double usage.

Les parties prenantes rappellent que les industries de l'Union en rapport avec les biens à double usage se composent de milliers de petites, moyennes et grandes entreprises qui fournissent des emplois et du savoir-faire à forte valeur ajoutée (dont une part importante d'activités de R&D) dans toute une série de secteurs économiques clés de l'Union. Ce secteur

forme une part importante du commerce de l'UE avec ses partenaires stratégiques et constitue un moteur essentiel de l'innovation et de la compétitivité en Europe.

5.3. Le système de contrôle des exportations de l'Union européenne: supérieur à la somme des parties

La plupart des parties prenantes jugent que le système actuel de contrôle des exportations de l'UE offre un cadre robuste, mais souple, et observent que sa construction est unique, puisqu'il offre une base juridique uniforme comprenant des règles, définitions et critères communs applicables aux autorisations et une liste de contrôle commune, tout en combinant des principes et règlements européens avec des règles et décisions nationales. Certains acteurs reconnaissent que le principal avantage de la réglementation de l'UE résulte de la libre circulation des biens à double usage dans le marché intérieur. Ils apprécient également la relative simplicité du système (avec sa liste de contrôle unique, par exemple). Par ailleurs, plusieurs parties prenantes insistent sur le développement considérable (et jugé positif) du contrôle des exportations de l'UE au cours de ces quelques dernières années, grâce à des initiatives importantes, telles que l'adoption du règlement (CE) n° 428/2009, l'introduction de nouvelles AGEUE, la mise en place du dispositif électronique sécurisé (DUeS), ainsi que les propositions visant à garantir l'actualisation régulière de la liste de contrôle de l'UE.

Certaines parties prenantes estiment cependant que le système de l'UE continue de freiner la compétitivité, notamment parce que les disparités politiques, réglementaires et opérationnelles qui y cohabitent peuvent entraîner des variations significatives dans le temps de traitement des licences d'exportation et des interprétations divergentes des règles de l'UE. Elles font valoir que la «mise en œuvre asymétrique» du contrôle des exportations de l'UE crée des distorsions du commerce et entraîne parfois une fragmentation du marché qui nuit à l'égalité de traitement des entreprises européennes. Ces parties jugent que les contrôles à l'exportation de l'Union ne tiennent pas suffisamment compte des niveaux de risque différenciés, tandis que leur exécution demeure parfois fragmentée en raison de l'absence de coopération systémique entre les autorités nationales compétentes. Du point de vue de la sécurité, certains acteurs estiment que les niveaux de contrôle variables augmentent le risque de voir apparaître des «maillons faibles» dans la chaîne des contrôles des exportations, lesquels pourraient compromettre l'efficacité globale des contrôles des exportations de l'UE.

En outre, la mise en œuvre au niveau multilatéral et international du système de contrôle des exportations de l'UE demeure imparfaite, dans la mesure où ni les États membres ni l'Union européenne ne sont parties prenantes dans la totalité des régimes multilatéraux de contrôle des exportations¹¹. Malgré cela, tout au long de la période considérée, l'UE a développé ses liens avec certains partenaires clés pour débattre de questions d'intérêt commun relatives au contrôle des exportations, par exemple avec les États-Unis, le Japon ou la Chine. En particulier, la Commission et les États membres suivent de près la réforme du régime de contrôle des exportations des États-Unis et, depuis l'instauration du système des Strategic Trade Authorizations (STA) en 2011, ont souligné la nécessité de l'étendre à tous les États membres.

¹¹ La Commission – et, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne – est membre du Groupe Australie, siège en tant qu'observatrice au NSG et participe activement aux activités de ces régimes multilatéraux de contrôle des exportations. L'UE n'a pas de statut officiel dans les autres régimes de contrôle des exportations (le RCTM et l'arrangement de Wassenaar). Huit États membres ne sont pas membres du RCTM et Chypre n'est pas non plus membre de l'arrangement de Wassenaar.

5.4. Contrôle des exportations et compétitivité: distorsions de concurrence et occasions d'instaurer des conditions de concurrence équitables

La plupart des parties prenantes reconnaissent qu'un contrôle des exportations solide est essentiel à la réputation de l'industrie, mais soulignent les coûts de mise en conformité élevés liés à la gestion des procédures de contrôle des exportations, qui représentent une charge administrative indéniable pour certains secteurs. Elles considèrent généralement que le contrôle des exportations est devenu un facteur concurrentiel déterminant en raison de l'interconnexion des chaînes d'approvisionnement et de la collaboration internationale dans la recherche et l'innovation. Elles soulignent que la disponibilité à l'étranger de certains biens à double usage combinée avec la mise en œuvre asymétrique des obligations internationales du fait de politiques différenciées de contrôle des exportations pèse sur la compétitivité de certains opérateurs économiques de l'UE. Elles laissent entendre que des distorsions de concurrence pourraient résulter des disparités législatives et réglementaires (y compris des différences dans les exclusions et exemptions appliquées ou les autres accords de facilitation), d'une liste de contrôle de l'UE dépassée, ou encore des retards de livraison causés par des régimes de demande de licence dont certains concurrents n'ont pas à s'embarrasser. Les contrôles moins stricts ou moins complexes appliqués dans les pays tiers qui ne participent pas aux régimes multilatéraux de contrôle des exportations posent un problème particulier. Les sociétés opérant sur le marché mondial réclament des conditions de concurrence plus équitables pour les industries de l'UE afin de pouvoir rivaliser à armes égales et appellent à renforcer l'échange d'informations et la collaboration réglementaire entre les principaux partenaires commerciaux.

Dans le même temps, les parties prenantes reconnaissent que la mondialisation crée des occasions d'instaurer des conditions de concurrence plus équitables, puisque la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies requiert que tous les pays exercent des contrôles efficaces des exportations et que les régimes multilatéraux de contrôle des exportations cherchent à faire des émules chez les fournisseurs émergents de biens sensibles. En conséquence, les pays tiers qui n'adhèrent pas aux régimes multilatéraux ont de plus en plus tendance à développer des systèmes nationaux de contrôle des exportations et ce, dans toutes les régions du monde. De plus, les programmes de coopération et de sensibilisation de l'UE, de même que le rapprochement des réglementations des pays candidats à la faveur du processus d'élargissement, vont dans le sens d'une convergence internationale et il y a lieu de noter que le système de l'UE est devenu une référence internationale.

6. LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE L'UNION DANS UN MONDE EN MUTATION: REEXAMEN DE LA POLITIQUE EN LA MATIERE

Au cours de la période de référence, outre les modifications législatives évoquées ci-dessus, la Commission a également engagé un réexamen à grande échelle de la politique de contrôle des exportations.

6.1. Consultations publiques

La Commission organise régulièrement des consultations publiques et invite les parties prenantes à exprimer leur point de vue concernant le contrôle des exportations. En avril 2011, elle a mené une consultation technique relative à la liste de contrôle de l'UE, afin de rassembler des informations sur la disponibilité à l'étranger des biens soumis à des contrôles.

Compte tenu des exigences de l'article 25, la Commission a publié en juin 2011 un Livre vert¹² qui retrace l'évolution du système de contrôle des exportations de l'UE au cours de la dernière décennie et ouvre un vaste débat public sur son fonctionnement et les futures options stratégiques. Ce document a constitué un premier pas vers le réexamen prévu en vertu de l'article 25 du règlement. Le Livre vert comportait des questions relatives à l'application du règlement (CE) n° 428/2009, mais aussi des interrogations plus stratégiques destinées à définir l'orientation future du système de contrôle des exportations de l'Union.

Publié en janvier 2013, le document de travail des services de la Commission¹³ intitulé «Contrôles des exportations stratégiques: garantir la sécurité et la compétitivité dans un monde en mutation» passe en revue plus de 100 contributions reçues et recense les principales questions soulevées par les parties prenantes (États membres, y compris les parlements nationaux et les partis politiques, membres du Parlement européen, associations sectorielles et opérateurs économiques, organisations de la société civile et représentants du monde universitaire) au cours de la consultation publique. Celles-ci donnent également leur avis concernant les forces et les faiblesses du système de contrôle des exportations de l'UE.

6.2. Perspectives pour l'évolution du régime de contrôle des exportations de l'Union européenne

Le document de travail se fait également l'écho des observations des parties prenantes concernant les améliorations possibles à apporter et l'évolution vers un régime de contrôle des exportations de l'UE plus intégré «à l'ère de l'information», qui permettrait à la fois de garantir des conditions de concurrence équitables et d'élever le niveau des normes minimales communes. Certaines parties prenantes, en particulier, demandent l'harmonisation de la politique de contrôle des exportations de l'UE et la prise en compte de l'évolution récente, par exemple l'utilisation des éléments d'interception et de suivi des TIC ou «cyberoutils». Certains acteurs recommandent également des ajustements visant à améliorer le cadre régissant l'attribution des licences, par exemple en étendant l'utilisation des AGEUE et prenant mieux en compte les risques, mais aussi en procédant à un réexamen des contrôles au niveau national. Ils préconisent une optimisation du mécanisme «attrape-tout» et un examen critique des transferts intra-UE, en vue de réduire les distorsions de concurrence dans le marché unique. Certains suggèrent de renforcer les contrôles portant sur le courtage et le transit, et soulignent l'importance d'actualiser régulièrement les listes de contrôle en fonction des évolutions technologiques et commerciales.

Les parties prenantes accordent beaucoup d'attention à l'exécution effective des contrôles et certaines promeuvent l'idée d'un réseau consacré au contrôle des exportations de l'UE, avec de meilleures infrastructures partagées reposant par exemple sur une coopération structurée, la mise en commun de ressources et l'échange d'informations, des outils communs, la définition de critères et l'évaluation des risques, ainsi que sur un volet formation. Elles appellent à renforcer la transparence et le dialogue avec le secteur privé et le monde universitaire afin d'accroître la sécurité juridique et l'efficacité des contrôles, moyennant, par exemple, la reconnaissance des programmes internes de conformité (PIC) et l'élaboration de lignes directrices.

6.3. Examen de la politique de contrôle des exportations de l'Union européenne: les prochaines étapes

Le document de travail des services de la Commission et le rapport au Parlement européen et au Conseil s'inscrivent dans le cadre plus large de la révision du système de contrôle des

¹² COM(2011) 393 du 30.6.2011.

¹³ SWD (2013)7 du 17.1.2013.

exportations de l'UE. Ils ouvrent la voie à l'élaboration d'une communication de la Commission, à publier au début de l'année 2014, qui pourrait présenter une vision à long terme des contrôles des exportations stratégiques de l'UE et annoncer des initiatives concrètes en vue de la modernisation du régime de contrôle des exportations de l'UE et de son adaptation à l'évolution rapide des technologies et des circonstances économiques et politiques, conformément à l'article 25 du règlement sur le contrôle des exportations.

Annexe I - Liste des sigles utilisés

ADM	Armes de destruction massive
AGEUE	Autorisation générale d'exportation de l'UE
CAC	Convention sur les armes chimiques
DUEs	Système électronique des biens à double usage
DUWP	Groupe de travail «double usage»
GA	Groupe Australie
GCDU	Groupe de coordination «double usage»
GFN	Groupe des fournisseurs nucléaires
PIC	Programme interne de conformité
RCTM	Régime de contrôle de la technologie des missiles
TARIC	Tarif intégré des Communautés européennes
TNP	Traité de non-prolifération
UE	Union européenne