



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2018
COM(2018) 852 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 428/2009 instituant un régime
communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de
biens à double usage**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 428/2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage

1. INTRODUCTION

En vertu de l'article 23, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 428/2009 (ci-après «le règlement»), la Commission est tenue de présenter au Parlement européen un rapport annuel sur les activités, les analyses et les consultations du groupe de coordination «double usage» (ci-après le «GCDU»). En outre, dans la communication COM(2014)244 de la Commission, il est reconnu que la publication de rapports et d'informations non sensibles sur les contrôles pourrait constituer une étape déterminante pour accroître la transparence, améliorer la mise en conformité des opérateurs et renforcer leur capacité à mettre en œuvre les contrôles. Le présent rapport, élaboré par la Commission avec la contribution des États membres dans le cadre du GCDU¹, fournit des informations sur la mise en œuvre du règlement en 2017 et présente des données agrégées sur le contrôle des exportations pour l'année 2016.

2. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ET DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

2.1. Réexamen de la politique de contrôle des exportations

À la suite de l'adoption, le 28 septembre 2016, d'une proposition de la Commission relative à la modernisation des contrôles des exportations de l'Union², le processus législatif a débuté en 2017 avec l'examen de la proposition par le Parlement européen et le Conseil. En particulier, la commission du commerce international (ci-après la «commission INTA») du Parlement européen a procédé à un premier échange de vues sur cette question le 28 février 2017, suivi d'une audition publique le 21 mars 2017 et d'un exposé technique le 4 mai 2017. Le 21 novembre 2017, la commission INTA a adopté un rapport sur la proposition législative, y compris 101 amendements, lesquels témoignent du large soutien du Parlement en faveur d'une plus grande harmonisation et efficacité des contrôles, adaptent le régime de contrôle des exportations de l'Union aux nouvelles menaces associées aux technologies de cybersurveillance et tiennent compte des droits de l'homme dans le cadre de l'orientation générale visant un commerce plus responsable reposant sur des valeurs et une «Europe qui protège».

Pour sa part, la Commission a mené au cours de l'année 2017 toute une série de consultations et d'actions de sensibilisation auprès des principales parties intéressées de l'industrie et de la société civile. Elle a notamment organisé le 19 décembre 2017, conjointement avec la présidence estonienne du Conseil de l'Union européenne, un forum consacré au contrôle des

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

² COM(2016)616. La proposition de règlement est disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1476175365847&uri=CELEX:52016PC0616>

exportations pour procéder à un échange de vues avec les parties intéressées de l'industrie et de la société civile³.

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

Le règlement a été modifié une fois au cours de la période visée par le présent rapport. Le règlement délégué (UE) 2017/2268⁴ de la Commission du 26 septembre 2017 a actualisé la liste de contrôle de l'UE figurant à l'annexe I du règlement et a intégré les modifications convenues dans le cadre des régimes multilatéraux de contrôle des exportations en 2016.

La liste de contrôle 2017 de l'UE comprend ainsi quelque 170 modifications, lesquelles découlent, pour la plupart, de l'arrangement de Wassenaar et du régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM). Les modifications découlant de l'arrangement de Wassenaar concernent notamment une profonde restructuration de la catégorie 5, partie 2, «Sécurité de l'information», en une liste plus positive de biens revêtant une importance stratégique à l'entrée 5A002.a., ainsi qu'une modification du contrôle de la technologie pour les lasers. Les révisions découlant du RCTM concernent notamment des modifications des contrôles relatifs aux «céramiques ultra-haute température» et machines de fluotournage, l'introduction de nouveaux contrôles portant sur les systèmes de propulsion de fusée à propergol en gel et les réservoirs à propergol en gel, ainsi que les installations d'essais aérothermodynamiques. Parmi les autres modifications figurent, par exemple, l'introduction de deux sous-contrôles pour les torches à plasma et les canons à électrons, ainsi que la suppression du contrôle relatif au virus de la dengue. Une «note exhaustive des modifications» a été publiée, à titre informatif, en vue de fournir une synthèse de l'ensemble des changements techniques apportés à la liste de contrôle 2017 de l'UE des biens à double usage⁵. Les annexes II et IV du règlement ont également été actualisées conformément aux modifications de l'annexe I. La liste de contrôle de l'UE, mise à jour et consolidée, est entrée en vigueur le 16 décembre 2017. Elle permet ainsi à l'Union d'honorer ses engagements internationaux en matière de contrôle des exportations et contribue à aider les exportateurs de l'Union, dans les cas où les paramètres de contrôle ont été assouplis.

2.3. Mesures nationales de transposition

Le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Il prévoit cependant que les États membres adoptent des mesures pour la transposition de dispositions spécifiques et que les informations y afférentes soient publiées au Journal officiel de l'Union européenne. Les États membres n'ayant introduit aucune nouvelle mesure en 2017, la note d'information publiée le 20 août 2016⁶ est restée valable en 2017. Celle-ci offre une synthèse des mesures adoptées à l'échelon national concernant, entre autres, l'extension des contrôles relatifs aux opérations de courtage et au transit, l'extension des contrôles aux biens ne figurant pas sur la liste pour des raisons liées à la sécurité publique ou à la sauvegarde des droits de l'homme, l'instauration d'autorisations générales nationales d'exportation, l'application des contrôles des transferts intra-EU aux biens ne figurant pas sur la liste, ainsi que des informations relatives aux autorités compétentes.

³ Le rapport sur le forum est disponible à l'adresse suivante:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156503.pdf

⁴ JO L 334 du 15.12.2017.

⁵ La note de synthèse est disponible à l'adresse suivante:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/october/tradoc_156133.pdf.

⁶ Journal officiel de l'Union européenne C 304 du 20.8.2016, p. 3..

3. ACTIVITES DU GROUPE DE COORDINATION «DOUBLE USAGE»

L'article 23 du règlement institue un groupe de coordination «double usage» (GCDU) réunissant des experts de la Commission et des États membres, qui examinent toute question concernant l'application des contrôles des exportations en vue d'améliorer dans la pratique leur cohérence et leur efficacité dans l'ensemble de l'Union. Au cours de la période visée par le présent rapport, le GCDU a tenu six réunions, offrant ainsi un cadre pour des consultations sur un certain nombre de questions d'actualité relatives à l'application du règlement.

3.1. Consultations sur questions d'application - échange d'informations d'ordre général.

Le GCDU a organisé des *échanges d'informations d'ordre général en faveur de la modernisation du contrôle des exportations de l'Union*, notamment concernant la mise en œuvre des contrôles «attrape-tout» et des contrôles relatifs au transit, ainsi que la validité des licences. Par ailleurs, le GCDU a soutenu l'organisation d'une «réunion de pairs/séminaire de réflexion sur le contrôle des exportations» à Malte les 11 et 12 mai 2017 pour procéder à un échange informel de points de vue, sur les plans technique et conceptuel, concernant les principaux enjeux liés à la modernisation du contrôle des exportations de l'Union.

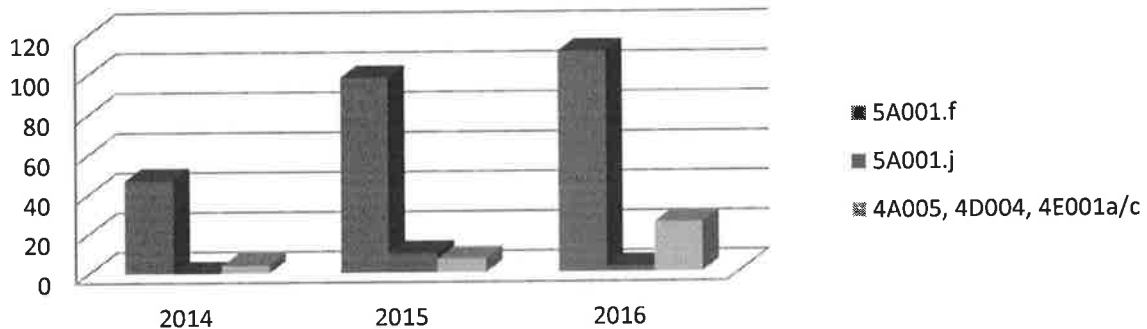
Le GCDU a également mené régulièrement des *échanges d'informations d'ordre général concernant la mise en œuvre de mesures nationales*; en l'absence de nouvelle mesure nationale en 2017, le GCDU n'a pas préparé de note d'information à publier au Journal officiel.

Le GCDU a réexaminé la méthode et la stratégie d'échange des données et a procédé à une *collecte des données de 2016 relatives aux licences* en vue d'améliorer les échanges d'informations entre les États membres et de renforcer la transparence vis-à-vis du public en ce qui concerne le contrôle des exportations de biens à double usage de l'UE (les données agrégées de l'Union pour l'année 2016 ont été utilisées aux fins de la préparation de ce rapport annuel sur le contrôle des exportations).

Le GCDU a supervisé les activités du «groupe d'experts en matière de technologie de surveillance». Ce groupe d'experts a tenu deux réunions en 2017 et entrepris des activités de veille portant sur les évolutions pertinentes dans les domaines technologique et politique, analysé les tendances en matière de refus et d'octroi de licences, et apporté son expertise à l'appui du processus législatif de modernisation du contrôle des exportations de l'Union ainsi qu'aux discussions techniques dans le cadre du régime multilatéral de contrôle des exportations de l'arrangement de Wassenaar. Compte tenu du débat relatif au contrôle des technologies de cybersurveillance, le GCDU a mené en 2016 un *échange d'informations sur l'application de contrôles portant sur les technologies de cybersurveillance*. Les données font ressortir une augmentation du nombre de licences bien que celui-ci reste limité (139 licences en 2016). Sur la même période, 17 refus ont été émis concernant des technologies de cybersurveillance⁷.

⁷ En 2016, on a recensé 13 refus de matériels d'interception des télécommunications mobiles ou de brouillage, un refus de logiciel de décodage pour communications mobiles, deux refus de systèmes de surveillance des communications sur un réseau de protocole internet (IP) et un refus de logiciel d'intrusion.

Licences individuelles pour technologies de cybersurveillance (en nombre) (2014-2016)



Le GCDU a été informé des initiatives prises par l'Union européenne afin de soutenir le développement par les PME, groupements et régions de projets relatifs aux biens à double usage (par exemple, le programme COSME).

3.2. Échange d'informations d'ordre technique - questions liées à l'application

- *Soutien à la préparation des mises à jour de la liste de contrôle de l'UE*

Le GCDU a été consulté et a apporté son soutien à la préparation d'un règlement délégué de la Commission mettant à jour la liste de contrôle de l'UE figurant à l'annexe I du règlement (CE) n° 428/2009. Des experts nationaux, ainsi que des observateurs du Parlement européen, ont assisté le 23 mai 2017 à une session spéciale du GCDU et ont donné des présentations mettant en avant les principaux changements apportés à la liste de contrôle. Le règlement délégué (UE) 2017/2268 de la Commission a été adopté le 26 septembre 2017 et publié le 15 décembre 2017⁸.

- *Échange d'informations d'ordre technique sur des questions spécifiques liées à l'application*

Le GCDU a tenu des échanges d'informations d'ordre technique sur des questions spécifiques liées aux contrôles telles que *l'application de contrôles au titre de l'article 22, paragraphe 10*, du règlement (CE) n° 428/2009, pour tenter de recenser les défis en matière d'application et de recueillir des informations sur les expériences et pratiques nationales, ainsi que sur la sensibilisation de l'industrie.

Le GCDU a également organisé un échange d'informations d'ordre technique sur de possibles *alignements entre le texte sur le contrôle des biens à double usage de l'Union et les textes sur le contrôle dans les régimes multilatéraux* (sur la note générale relative au nucléaire et la note relative aux logiciels nucléaires).

⁸ JO L 334 du 15.12.2017, p. 1.

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

À la lumière des résultats du sondage 2016 sur la convergence des OEA-PIC, le GCDU a décidé de mettre en place un groupe d'experts techniques (TEG) chargé d'élaborer des lignes directrices afin de veiller à la conformité de l'industrie (TEG sur les «programmes internes de conformité»). Le TEG a organisé quatre réunions et consulté des représentants de l'industrie dans le cadre de ses travaux. L'avancement des travaux de ce groupe d'experts techniques a été présenté le 9 novembre 2017 au GCDU et le 19 décembre 2017 aux parties prenantes, à l'occasion du forum consacré au contrôle des exportations.

3.4. Échange électronique d'informations entre les autorités compétentes

Le GCDU a continué à soutenir le perfectionnement du système en ligne sur les biens à double usage (DUeS), un système électronique sécurisé et crypté dont l'hébergement est assuré par la Commission, afin de favoriser un meilleur échange d'informations entre les autorités chargées du contrôle des exportations et la Commission. Au cours de l'année 2017, le GCDU a convenu d'améliorations spécifiques du DUeS et mis au point de nouvelles fonctionnalités permettant la gestion en ligne des accès et des contacts au sein des administrations nationales et facilitant «les consultations visées à l'article 11», par exemple lorsque les biens sont situés dans un État membre autre que celui dans lequel la demande a été introduite. D'autres mises à jour ont été opérées, par exemple concernant les références juridiques à la publication des refus en vertu des sanctions à l'encontre de l'Iran, et afin de refléter les changements apportés en 2016 à la liste de contrôle de l'UE en vertu du règlement délégué (UE) 2017/2268 de la Commission.

Le GCDU a également poursuivi les discussions relatives à la création d'une plateforme «électronique de délivrance des licences» et a mis en place un groupe d'experts techniques afin d'accompagner l'étude de faisabilité sur la délivrance par voie électronique menée par la Commission au cours de 2017. L'étude de faisabilité relative à la création d'une plateforme «électronique de délivrance des licences» destinée à être utilisée par les autorités compétentes sur une base volontaire a été présentée aux parties prenantes le 19 décembre 2017, à l'occasion du forum consacré au contrôle des exportations.

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

En 2017, le groupe d'experts des biens à double usage de l'UE géré par le Centre commun de recherche de la Commission (ci-après le «JRC») et des experts mis à disposition par les États membres ont continué à apporter leur soutien aux autorités compétentes demandant des conseils concernant l'évaluation de cas spécifiques d'octroi de licences. Au total, neuf avis techniques sur la classification des produits ont été fournis à six autorités compétentes au cours de la période couverte par le présent rapport.

3.6. Mise en œuvre du contrôle des exportations

Le GCDU a échangé des informations sur certaines tentatives spécifiques de contournement de contrôles. Pour sa part, la Commission a publié une nouvelle version de la «table de

correspondance»⁹ qui met en corrélation les codes douaniers avec la classification des biens à double usage et a poursuivi l'intégration des paramètres relatifs au contrôle des exportations dans la base de données en ligne de l'Union concernant les tarifs douaniers (TARIC).

3.7. Renforcement des capacités

En 2017, le JRC a poursuivi sa série de séminaires techniques, en collaboration avec le Department of Energy des États-Unis, et a tenu le 10^e séminaire, les 23 et 24 mai 2017, au siège de l'Organisation mondiale des douanes à Bruxelles, en Belgique. L'événement a rassemblé des agents chargés de l'octroi des licences et des experts techniques relevant des autorités compétentes, ainsi que des exportateurs et des représentants d'universités et d'instituts de recherche. Parmi les thèmes explorés figuraient les défis liés à la mise en œuvre des contrôles «attrape-tout» et ceux liés à la mise en corrélation des codes douaniers et des listes de contrôle des exportations.

Se fondant sur une note de synthèse préparée par le JRC, le GCDU a exploré les possibilités de développement d'un programme de formation intra-UE à l'intention des agents des douanes et des responsables chargés de la délivrance des licences et a commencé les préparatifs pour un premier séminaire en 2018.

3.8 Transparence et dialogue avec l'industrie et le monde universitaire

Le GCDU a contribué à l'organisation, le 19 décembre 2017 à Bruxelles, d'un forum consacré au contrôle des exportations ayant rassemblé des associations de l'industrie, des entreprises spécialisées dans les biens à double usage, des organisations de la société civile et des représentants d'universités en vue de débattre de la mise en œuvre du contrôle des exportations de l'Union ainsi que du processus législatif de modernisation du contrôle des exportations de l'Union¹⁰. La Commission et les autorités compétentes ont organisé ou participé à plus de 160 événements de sensibilisation en 2017.

Le GCDU a également préparé une documentation visant à faciliter l'application des règlements par les exportateurs. En particulier, une «note exhaustive des modifications» résume, à titre informatif, les changements, relatifs au texte sur les contrôles, apportés à la liste de contrôle de l'UE en vertu du règlement délégué (UE) 2017/2268 de la Commission.

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

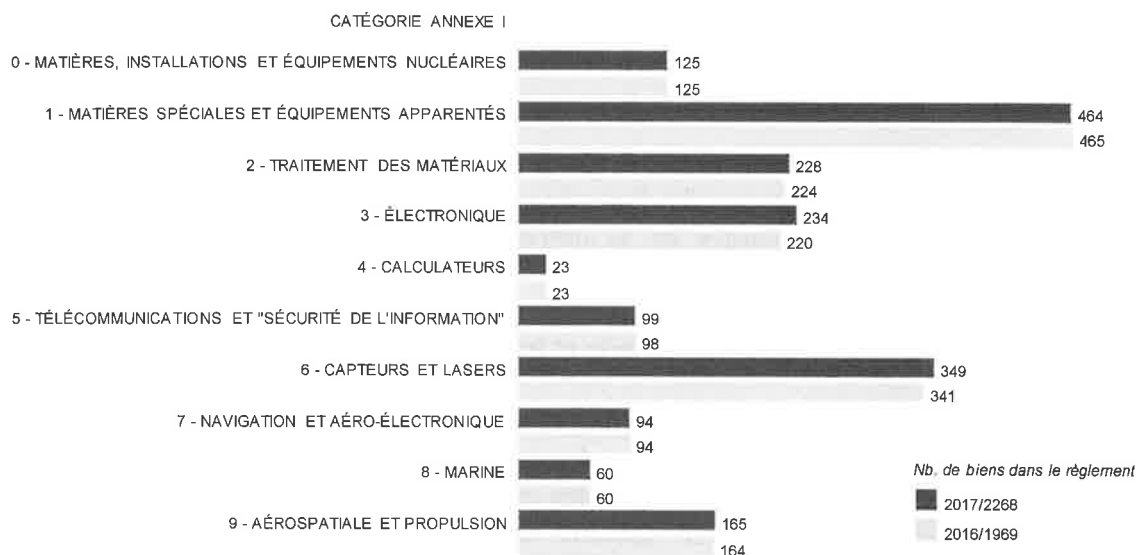
Il est difficile d'obtenir des informations fiables sur l'ensemble des exportations de biens à double usage (y compris celles des biens à double usage ne figurant pas sur la liste) dans la mesure où ceux-ci ne correspondent pas à un secteur économique défini. La Commission et les États membres collectent toutefois des données permettant d'établir des estimations approximatives des exportations de biens à double usage sur la base, d'une part, de données spécifiques relatives aux licences recueillies par les autorités compétentes, et, d'autre part, de statistiques répertoriées par les douanes sur les produits, lesquels incluent les biens à double usage. Les estimations des exportations pour l'année 2016 sont présentées ci-après. Il convient de noter que ces estimations ne tiennent pas compte des services et des transferts intangibles de technologie associés aux échanges de biens à double usage.

⁹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/march/tradoc_155445.xlsx

¹⁰ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156503.pdf

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

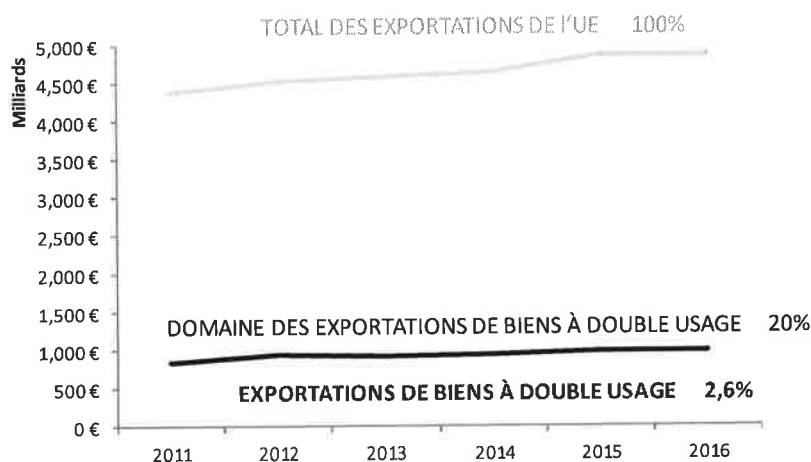
En 2017, le règlement s'est appliqué au premier chef à l'exportation de 1841 «biens» à double usage mentionnés à l'annexe I (la «liste de contrôle de l'UE») et classés en 10 catégories (graphique n° 1). Ces biens à double usage correspondent à près d'un millier de produits répertoriés par les douanes, notamment des substances chimiques, des métaux et des produits minéraux non métalliques, des ordinateurs, des produits électroniques et optiques, des appareils électriques, des machines, des véhicules et des équipements de transport, etc., et relèvent généralement du segment «haute technologie» de ce vaste ensemble hétérogène de produits.



Graphique n° 1: Nombre de biens à double usage figurant dans les catégories de l'annexe I après adoption du règlement (UE) 2017/2268, par rapport au règlement (UE) 2016/1969.

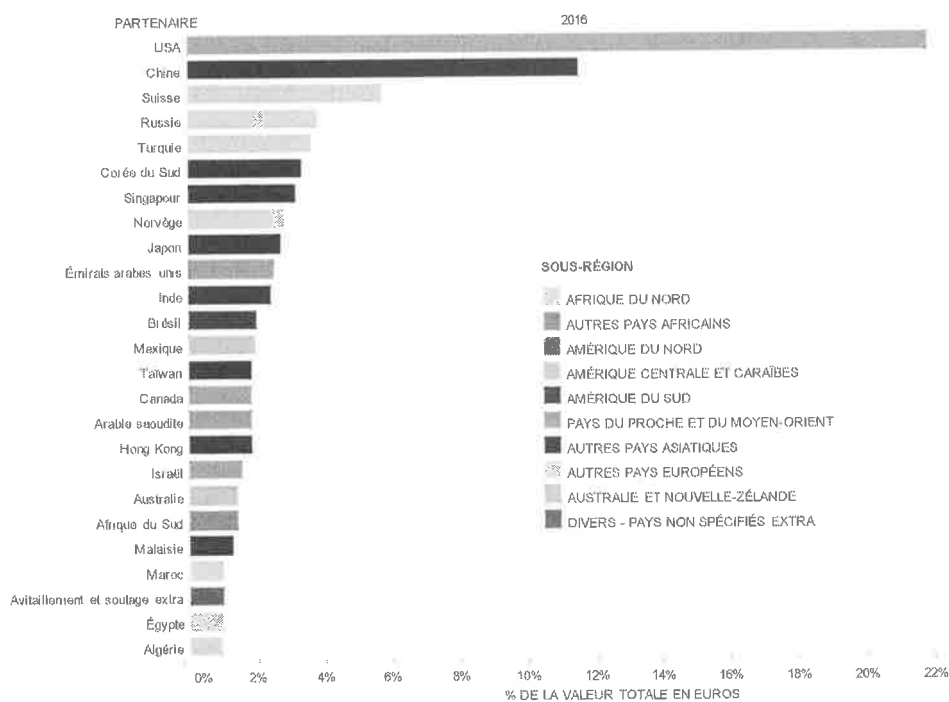
Des estimations statistiques concernant l'importance relative des échanges de biens à double usage indiquent que les exportations de ces biens représentent environ 2,6 % du total des exportations de l'UE (intra- et extra-UE), dans le cadre d'un large «domaine des exportations de biens à double usage»¹¹ des produits répertoriés par les douanes (graphique n° 2).

¹¹ La méthode statistique mise au point par le Centre commun de recherche repose sur l'utilisation d'un tableau de correspondance élaboré par la DG TAXUD, qui met en corrélation les numéros de classification des biens à double usage avec les codes douaniers, des données COMEXT d'Eurostat ainsi que des données relatives aux licences. La notion de «domaine des exportations de biens à double usage» se réfère à un vaste ensemble de produits hétérogène qui inclut les biens à double usage. Si le commerce des biens à double usage relève de cet ensemble de produits, il ne lui est cependant pas identique étant donné que les produits qui s'inscrivent dans le domaine des exportations de biens à double usage ne sont pas tous en réalité, loin s'en faut, des biens à double usage.



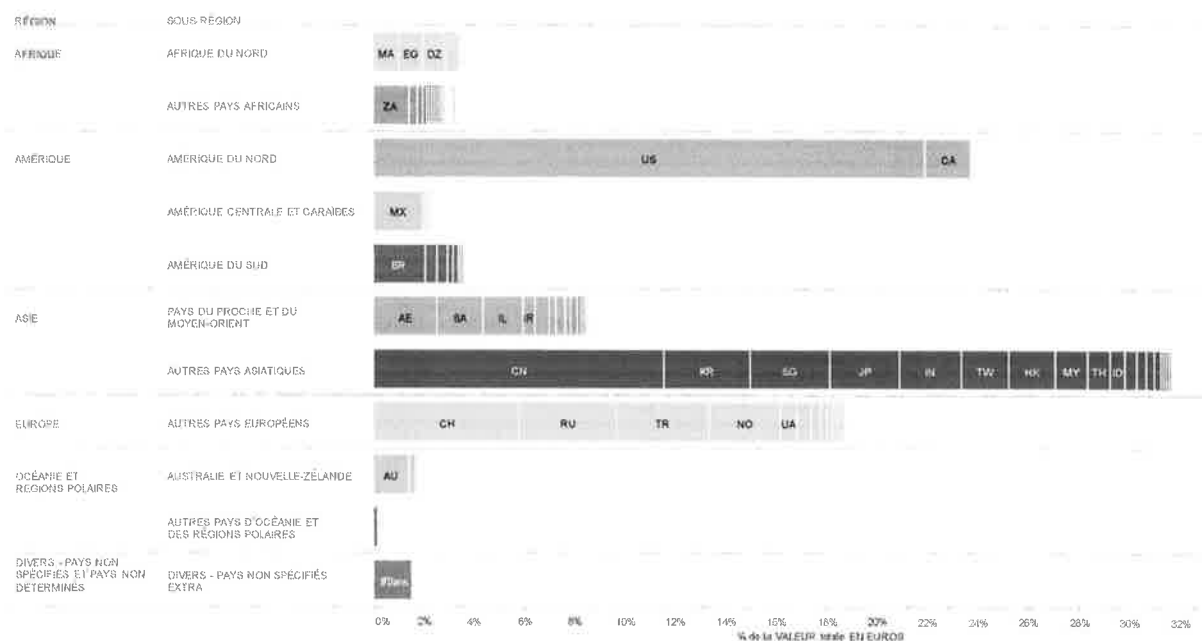
Graphique n° 2: Estimations statistiques des exportations de biens à double usage intra- et extra-UE.

Des estimations statistiques font également ressortir les principales destinations des exportations de biens à double usage et indiquent qu'une grande partie de ces exportations ont pour destination les «pays UE001» bénéficiant d'autorisations générales d'exportation de l'UE (AGEUE). Les pays de destination reflètent la structure du marché des exportations de l'UE s'agissant des produits concernés, ainsi que la facilitation des échanges que permettent les AGEUE (voir graphiques n° 2, 3 et 4)¹².



Graphique n° 3: Estimations des exportations de biens à double usage de l'UE: 25 principaux pays de destination des exportations et sous-régions correspondantes en 2016.

¹² «Avitaillement et soutage extra» désigne la livraison de provisions de bord et de soute à des navires et des avions. «Divers – pays non spécifiés extra» inclut les pays et les territoires non spécifiés dans le cadre des échanges avec les pays tiers (à savoir, ces codes sont généralement utilisés pour les biens livrés à des installations en haute mer).

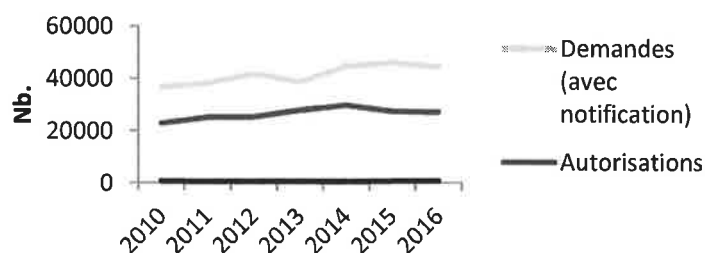


Graphique n° 4: Estimations des exportations de biens à double usage de l'UE: pays de destination par région et sous-région du monde en 2016.

4.2. Contrôle des échanges de biens à double usage de l'UE: Demandes, licences et refus

Le GCDU a échangé des informations et des données concernant les licences afin d'améliorer la compréhension du contrôle des exportations et de son incidence sur le plan économique. Les graphiques qui suivent illustrent certaines données recueillies concernant la période couverte par le présent rapport; il convient toutefois de noter que tous les États membres ne collectent pas l'ensemble des données. Les informations fournies ci-après constituent donc des estimations approximatives des quantités et valeurs cumulées, dans les limites des données mises à disposition par les États membres.

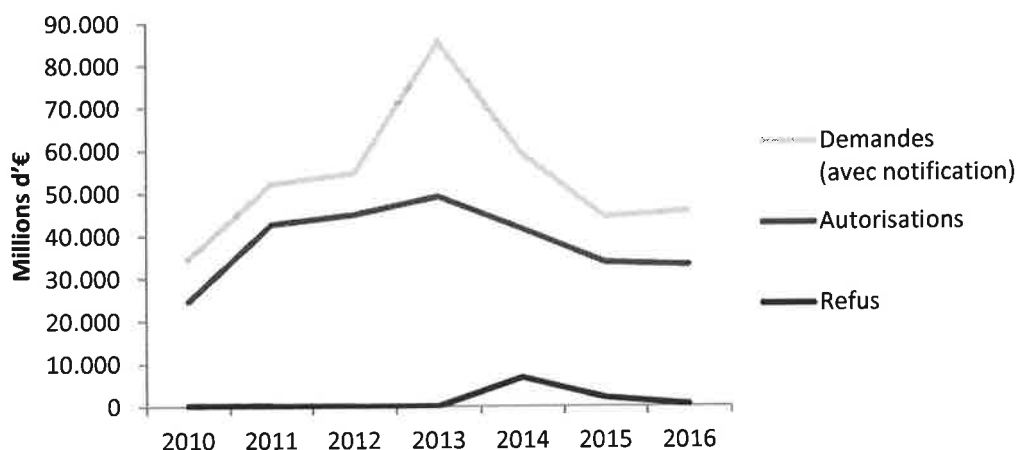
Volume des exportations soumises à contrôle



Graphique 5: Volume (nombre) d'autorisations et de refus pour la période 2010-2016¹³.

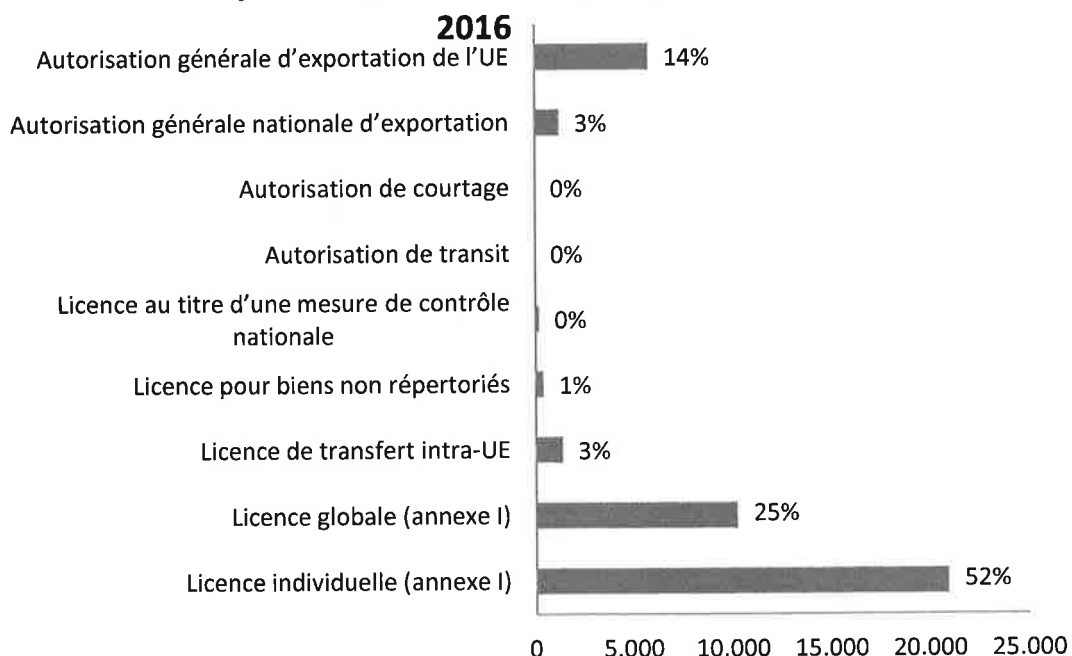
¹³ Dans les graphiques n° 5 et n° 6, les données relatives aux «demandes» incluent toutes les demandes de licences, y compris les notifications dans le cadre d'autorisations générales, fournissant ainsi une estimation des

Valeur des exportations soumises à contrôle



Graphique 6: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations et des refus pour la période 2010-2016.

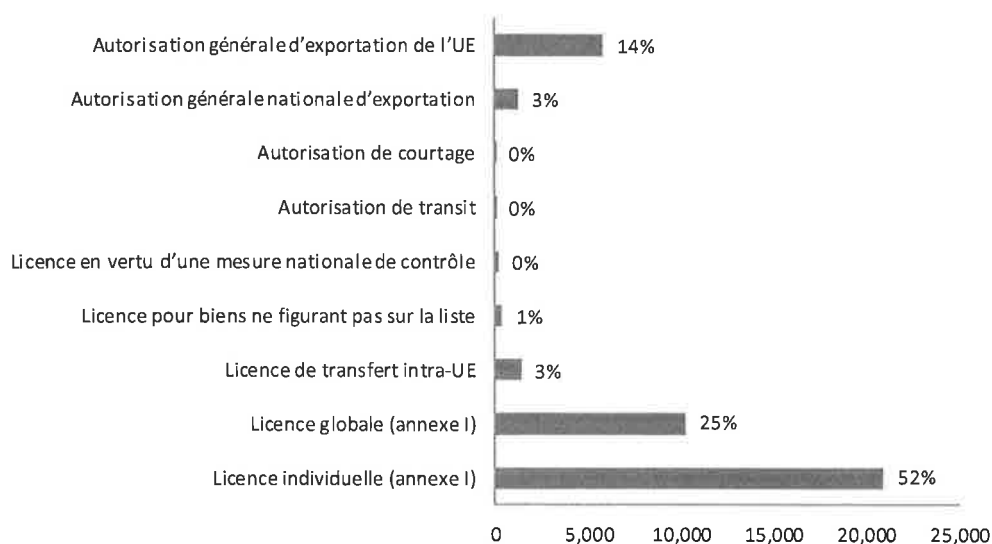
Valeur des exportations autorisées par type de licence en



Graphique 7: Volume (nombre) d'autorisations par catégorie en 2016.

«exportations soumises à contrôle», c'est-à-dire de la valeur des exportations extra-UE faisant l'objet d'une procédure d'autorisation. En cas d'absence de données relatives aux demandes, celles-ci sont estimées à partir des données relatives aux autorisations. Les données relatives aux «autorisations» se réfèrent aux exportations de biens à double usage autorisées au titre de licences individuelles et globales. Il convient de noter que le nombre de demandes ne correspond pas nécessairement à la somme des autorisations et des refus, dans la mesure où un certain nombre de demandes peuvent être annulées, tandis que d'autres peuvent ne pas être traitées avant l'expiration de l'exercice. «Refus» fait référence au volume et à la valeur des exportations refusées.

Valeur des exportations autorisées par type de licence en 2016



Graphique 8: Valeur (en millions d'EUR) des autorisations par type en 2016.

La valeur totale¹⁴ des demandes a atteint 45,7 milliards d'EUR et les exportations de biens à double usage soumises à contrôle ont donc représenté 2,6 % du total des exportations extra-UE. Les échanges autorisés de biens à double usage ont représenté 33,1 milliards d'EUR, soit 1,9 % du total des exportations extra-UE, la majorité des transactions ayant été autorisées au titre de licences individuelles (quelque 25 000 licences individuelles délivrées en 2016) et de licences globales (en valeur). Seule une faible proportion des exportations n'a pas été autorisée: quelque 690 refus ont été émis en 2016, ce qui représente environ 1,1 % de la valeur des exportations de biens à double usage soumises à contrôle cette année-là et 0,03 % du total des exportations extra-UE.

¹⁴ Ce chiffre inclut la valeur des demandes de licences et des notifications au titre des autorisations générales d'exportation.