



Bruxelles, le 30.11.2016  
COM(2016) 760 final

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

**Évaluation de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai  
2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la  
Communauté**

{SWD(2016) 398 final}

# Évaluation de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté

## 1. Introduction

La directive 2009/43/CE<sup>1</sup> a été adoptée le 6 mai 2009 et vise à améliorer le fonctionnement du marché européen des équipements de défense, à promouvoir l'intégration de la chaîne d'approvisionnement européenne de la défense et à renforcer la sécurité d'approvisionnement, en simplifiant les règles et procédures relatives au transfert intra-UE de produits liés à la défense.

En vertu de l'article 17 de la directive, la Commission doit rendre compte au Parlement et au Conseil du réexamen de la mise en œuvre de la directive. Si nécessaire, il convient d'assortir le rapport d'une proposition législative. À cette fin, la Commission a évalué si, et dans quelle mesure, les objectifs de la directive avaient été atteints, eu égard notamment au fonctionnement du marché intérieur. Conformément à l'article 17, la Commission a examiné l'application de toutes les dispositions principales de la directive, y compris les dispositions relatives à la certification (article 9), aux restrictions à l'exportation (article 10), aux procédures douanières (article 11), à l'échange d'informations (article 12) et aux mesures de sauvegarde (article 15).

Conformément à l'article 17, la Commission a évalué l'influence de la directive sur le développement d'un **marché européen des équipements de défense** (MEED) et d'une **base industrielle et technologique de défense en Europe** (BITDE), notamment en tenant compte des PME. L'évaluation de la directive ne survient que trois ans après sa date limite de transposition, ce qui complique l'évaluation de la réalisation des objectifs à long terme de la directive. La présente évaluation porte plutôt sur la mise en œuvre de la directive et vise à déterminer si elle est en voie d'atteindre les objectifs fixés.

Pour appuyer ses travaux, la Commission a chargé un organisme externe de procéder à une étude<sup>2</sup> afin d'analyser la mise en œuvre de la directive et d'évaluer son fonctionnement.

Cette évaluation a permis de recueillir des données auprès des autorités compétentes des États membres, d'entreprises du secteur de la défense, d'associations sectorielles et d'autres parties prenantes et de les analyser. Pour pallier le manque de données disponibles et le faible taux de réponse aux consultations publiques, une série d'ateliers de parties prenantes a été organisée dans toute l'Europe. Tous les États membres, notamment les États parties à la lettre

---

<sup>1</sup> JO L 146 du 10.6.2009, p. 1.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_fr)

d'intention<sup>3</sup>, et les associations sectorielles ont fourni des commentaires et des retours supplémentaires sur les conclusions préliminaires. Des propositions de mesures de suivi ont été examinées avec le comité pour les transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne, qui a été mis sur pied en vertu de l'article 14 de la directive, et avec des représentants du secteur.

Le présent rapport expose les principales conclusions de l'évaluation et avance une proposition quant à la voie à suivre. Il est assorti d'un document de travail des services de la Commission qui présente plus en détail les résultats de l'évaluation.

## **2. Objectif et principales dispositions de la directive**

Avant cette directive, la politique des États membres en matière d'octroi de licences ne faisait, dans une grande mesure, aucune différence entre l'exportation de ces produits en dehors de l'Union européenne et leur circulation au sein de l'Union. Dans les deux cas, les fournisseurs devaient faire une demande pour obtenir le même type de licence individuelle. Une réponse positive était fournie pour ces licences dans presque tous les cas de transfert au sein de l'Union européenne.

Compte tenu de cette situation, la directive a introduit des outils pour simplifier la circulation des produits liés à la défense sur le marché de l'UE. La circulation de produits liés à la défense entre États membres nécessite une autorisation préalable dans le pays fournisseur et l'ensemble du transfert au sein de l'Union européenne ne nécessite l'obtention que d'une seule licence, c'est-à-dire qu'aucune autre autorisation n'est requise pour le passage ou l'entrée dans un autre État membre. Cependant, la directive autorise également les États membres à exempter les transferts de l'obligation d'autorisation préalable dans des situations spécifiques, par exemple:

- lorsque le fournisseur ou le destinataire est une institution publique ou fait partie des forces armées;
- lorsque les livraisons sont effectuées par l'Union européenne, l'OTAN, l'AIEA ou d'autres organisations intergouvernementales aux fins de l'exécution de leurs missions;
- dans le cadre de programmes de coopération en matière d'armements entre États membres ou de l'aide humanitaire.

La directive définit trois types de licences de transfert au sein de l'Union européenne:

---

<sup>3</sup>L'accord-cadre résultant de la lettre d'intention, qui a été signé en 2000 par les ministres de la défense de France, d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, de Suède et du Royaume-Uni, visait à créer un cadre politique et juridique facilitant la restructuration industrielle afin de promouvoir une base industrielle et technologique de défense en Europe plus compétitive et plus solide sur le marché mondial de la défense.

- les licences générales de transfert. Ces «licences ouvertes» font l'objet d'une vérification ex post et couvrent une gamme prédéterminée de produits dont les destinataires ou les fins sont spécifiés. Elles ne nécessitent pas de demande préalable, mais les fournisseurs doivent informer les autorités compétentes de leurs États membres lorsqu'ils prévoient d'utiliser une licence générale de transfert pour la première fois;
- les licences globales de transfert. Elles font l'objet d'une vérification ex ante et autorisent leur titulaire à effectuer plusieurs expéditions d'une catégorie de produits sous la même licence à un ou plusieurs destinataires dans d'autres États membres pendant une période déterminée;
- les licences individuelles de transfert. Ces licences concernent le transfert d'une quantité spécifiée de produits spécifiés à un destinataire dans un autre État membre.

La directive impose la publication d'au moins quatre types de licences générales de transfert dans les États membres pour les transferts: i) aux forces armées; ii) aux entreprises de défense certifiées; iii) à des fins de démonstration, d'évaluation ou d'exposition; iv) à des fins de réparation ou d'entretien.

Un fournisseur ne peut utiliser le deuxième type de licence générale de transfert que si le destinataire des produits liés à la défense est certifié conformément à l'article 9 de la directive. D'autres exigences sont énoncées dans la *recommandation en matière de certification*<sup>4</sup>. La certification permet de s'assurer que le destinataire est considéré comme digne de confiance par l'autorité de contrôle des exportations dans l'État membre responsable de la délivrance de la licence générale de transfert soumise à une vérification ex post. Elle prouve que l'entreprise dispose du personnel et du système nécessaires en interne pour respecter les règles relatives au contrôle des exportations. La Commission a créé un registre central de destinataires certifiés par les États membres, appelé Certider, qui est accessible au public<sup>5</sup>.

En vertu de l'article 10 de la directive, lorsque des destinataires de produits liés à la défense déposent une demande de licence d'exportation, ils doivent déclarer aux autorités compétentes les restrictions à l'exportation établies par la licence de transfert d'origine et avoir respecté ces restrictions (et déclarer, le cas échéant, avoir obtenu l'accord de l'État membre d'origine). En vertu de l'article 11, les exportateurs doivent fournir aux services des douanes toute licence d'exportation nécessaire. Cet article autorise également un État membre, dans des circonstances particulières, à suspendre l'exportation à partir de son territoire des produits liés à la défense reçus d'un autre État membre au titre d'une licence de transfert et incorporés dans un autre produit lié à la défense ou, si nécessaire, les empêcher par

---

<sup>4</sup> JO L 11 du 15.1.2011, p. 62.

<sup>5</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/certider/>

d'autres moyens de quitter l'Union européenne à partir de son territoire. L'article 12 se rapporte à la coopération et à l'échange d'informations entre les autorités compétentes nationales. L'article 15 porte sur les mesures de sauvegarde relatives à la vérification de la conformité de destinataires d'autres États membres en cas de craintes particulières.

Le champ d'application matériel de la directive est défini par une liste de produits liés à la défense qui est établie en annexe de la directive.

### **3. Transposition et mise en œuvre**

La directive est entrée en vigueur en 2009 et devait être transposée au plus tard le 30 juin 2011. Ses dispositions s'appliquent depuis le 30 juin 2012. À ce jour, tous les États membres ont transposé la directive, même si certains l'ont transposée avec du retard. En 2012, seuls 20 États membres avaient notifié à la Commission des mesures nationales de transposition<sup>6</sup>.

Le recours aux nouvelles possibilités de délivrance de licence et à la certification a été plus lent que prévu. D'après les informations disponibles, seuls 19 États membres ont publié les licences générales de transfert requises par la directive, au moins deux États membres ne proposent actuellement aucune licence générale de transfert et au moins quatre ne proposent pas l'ensemble des quatre types de licences générales de transfert. De plus, près de la moitié des États membres n'ont pas encore d'expérience avec le processus de certification (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas d'entreprises certifiées) et au moins un État membre n'a toujours pas établi de système entièrement opérationnel pour la certification des entreprises de défense<sup>7</sup>. Les États membres ont également appliqué les exemptions potentielles d'autorisation préalable à des degrés très différents, bien que la directive n'impose pas la transposition des exemptions.

Les différences au niveau des modalités de transposition de la directive constituent des obstacles majeurs à son application efficace, comme le montre l'analyse ci-dessous. Cela s'est traduit par:

- une application lente ou incomplète dans certains États membres;
- une harmonisation généralement insuffisante des exigences et des procédures entre États membres;
- une grande diversité de conditions et de restrictions appliquées aux licences générales de transfert publiées par les États membres.

---

<sup>6</sup> COM/2012/359.

<sup>7</sup> Les informations disponibles ne sont pas complètes pour tous les États membres.

#### 4. Principaux résultats de l'évaluation

##### *a. Efficacité de la directive – Adhésion générale, application des principales dispositions et obstacles à une application efficace*

Depuis l'application de la directive, ses principaux nouveaux outils, à savoir les licences globales de transfert et les licences générales de transfert, ont fait l'objet d'une utilisation croissante. Cependant, cette utilisation reste inférieure aux attentes initiales recensées dans l'analyse d'impact et on constate des écarts importants d'un État membre à l'autre.

Pendant la période 2012-2014, entre **500 et 600 licences globales de transfert** ont par exemple été délivrées chaque année dans 21 États membres (pour lesquelles des données complètes sont disponibles). Cependant, cinq États n'ont pas délivré de licences globales de transfert pendant la période d'évaluation et quatre en ont délivré près de 200 ou plus chacun.

**1 475 notifications de première utilisation de licences générales de transfert** ont été enregistrées dans les 24 États membres pour lesquels des données complètes sont disponibles au cours de la période d'évaluation. Des écarts importants ont néanmoins été relevés: 11 États membres n'ont enregistré aucune notification alors que trois autres États membres en ont enregistré plus de 100. Le nombre de transactions réalisées avec des licences générales de transfert a fortement augmenté au fil du temps (même si seuls huit États membres ont pu fournir des données à ce sujet). En Allemagne, par exemple, les transactions qui ont été déclarées avec des licences générales de transfert ont connu la hausse suivante: 71 en 2012, 1 769 en 2013 et 4 884 en 2014.

Les tendances relatives aux quatre licences générales de transfert prévues par la directive diffèrent également. Les notifications de première utilisation des licences générales de transfert à des fins de démonstration et de réparation ont enregistré un taux de croissance en augmentation tandis que le taux de croissance relatif aux licences générales de transfert pour les forces armées a ralenti. Les licences générales de transfert pour les destinataires certifiés sont les seules dont les enregistrements ont réellement diminué entre 2013 et 2014. Ces dernières sont également celles qui ont été le moins utilisées par rapport aux trois autres licences générales.

**La vaste majorité des transferts (~89 %) sont toujours effectués au moyen de licences individuelles de transfert**, tandis que seule une faible partie a été effectuée avec des licences globales de transfert (<5 %) et des licences générales de transfert (<10 %). Il était prévu que les licences individuelles de transfert soient remplacées par de nouveaux outils, mais elles restent la principale forme d'autorisation de transfert en Europe.

Le recours aux exemptions d'autorisation préalable varie de manière importante: certains États membres utilisent toutes les possibilités d'exemption offertes par la directive, alors que d'autres n'en utilisent que quelques-unes et d'autres aucune.

Le **recours à la certification a été plus faible et plus lent que prévu**. Cette certification vise principalement les intégrateurs (par opposition aux fournisseurs de composants). Bien que le nombre d'entreprises certifiées augmente de façon constante depuis 2012, seules 55 entreprises sont certifiées en Europe. La moitié d'entre elles sont implantées dans deux États membres seulement – l'Allemagne (14) et la France (12) –, et la moitié des États membres n'ont aucune entreprise certifiée. Le secteur considère que le processus de certification est coûteux et prend du temps. Le faible recours aux licences générales de transfert par les partenaires commerciaux des entreprises certifiées a inévitablement des effets préjudiciables sur le rapport coûts-avantages<sup>8</sup> perçu par les entreprises certifiées. Dans certains cas, le fournisseur se trouve dans un État membre où le type spécifique de licence générale de transfert pour les destinataires certifiés n'est pas disponible ou fait l'objet de restrictions importantes concernant les conditions applicables aux licences (par exemple concernant la réexportation).

Les différences au niveau de la mise en œuvre du système de certification pourraient entraver son utilisation en raison de la confusion et de l'incertitude qu'elles génèrent dans le secteur. Il est possible que les entreprises préfèrent appliquer les procédures familières auxquelles elles avaient accès avant la directive au lieu d'appliquer le processus assez contraignant de certification.

L'évaluation a permis de recenser **des obstacles à une application efficace** de la directive, qui découlent de ses dispositions ou de sa transposition. L'harmonisation insuffisante de la mise en œuvre des licences générales de transfert dans les États membres fait partie des principaux problèmes soulignés par les parties concernées. Les licences générales de transfert publiées par les États membres sont caractérisées par des différences importantes au niveau des produits et des composants qui peuvent être transférés en vertu de ces licences et des conditions de transfert. Ce manque d'harmonisation réduit leur attrait pour le secteur. Le déplacement de la responsabilité (des autorités aux opérateurs économiques) constitue un autre obstacle, car les nouvelles licences générales de transfert sont perçues comme des instruments aux risques plus élevés, en particulier par les PME. L'exigence de responsabilité personnelle des dirigeants concernant le contrôle des exportations/transferts constitue un obstacle majeur à la certification.

Un autre obstacle est le faible niveau de sensibilisation, notamment parmi les PME, eu égard aux outils disponibles en vertu de la directive et à leurs avantages dans le secteur des États membres. Les entreprises pourraient par exemple réduire les pertes de temps et les charges administratives en utilisant des licences générales de transfert pour transférer de produits à une entreprise certifiée.

---

<sup>8</sup> Comme dans n'importe quel réseau, les performances et le rapport coûts-avantages sont plus faibles au cours de la phase initiale et devraient connaître une croissance exponentielle une fois le nombre critique d'utilisateurs dépassé.

Une autre restriction indirecte relative à la circulation des produits liés à la défense dans l'Union européenne découle du système de contrôle des exportations des États membres, régi par la position commune 2008/944/PESC<sup>9</sup>. Les États membres ont tendance à interdire les exportations ultérieures dans leurs licences générales de transfert nationales, ce qui rend cet instrument moins attrayant pour le secteur.

Globalement, la directive a des objectifs ambitieux, qui nécessitent la modification de méthodes de travail qui sont parfois bien établies depuis longtemps. Son application a été facilitée dans les États membres où les changements relatifs au système existant de licences étaient minimales (par exemple, où il existait un système de licences ouvertes), où il y avait un fort intérêt et une bonne connaissance des modifications en cours et où des informations et des conseils étaient disponibles pour accompagner la transition. Cependant, les principaux éléments de la directive n'étant pas encore mis en œuvre dans certains États membres, il est difficile d'évaluer son application effective dans l'Union européenne.

La Commission a reçu de vagues indications du secteur concernant des difficultés pratiques relatives à la procédure douanière prévue à l'article 11 de la directive. Cependant, l'évaluation n'a établi aucun élément probant à cet égard.

Aucun problème particulier n'a été recensé concernant la mise en œuvre des articles 10, 12 et 15.

#### ***b. Influence sur le marché européen des équipements de défense et la base industrielle et technologique de défense en Europe***

Même si la directive fournit un cadre pour l'harmonisation et a facilité la création de systèmes nationaux de licences présentant une structure similaire, elle est suffisamment ouverte à l'interprétation et flexible pour qu'il existe encore au bout du compte 28 systèmes de licences différents en Europe. On peut citer à ce titre les interprétations nationales divergentes relatives aux «produits moins sensibles» devant être inclus dans le champ d'application des licences générales de transfert. Cette divergence et les autres domaines dans lesquels des divergences d'application ont été constatées constituent des obstacles à l'instauration d'un marché européen ouvert des équipements de défense.

Il est difficile d'évaluer l'influence de la directive sur le développement d'une base industrielle et technologique de défense en Europe et d'un marché européen des équipements de défense. Dans la plupart des États membres, les transferts représentent une faible part, bien que non négligeable, de l'ensemble des échanges commerciaux dans le secteur de la défense. En 2013, les transferts représentaient 26 % de l'ensemble des échanges commerciaux de la défense de l'Union européenne.

---

<sup>9</sup> Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, JO L 335 du 13.12.2008, p. 99.

La directive n'étant appliquée que depuis peu de temps, son influence sur le développement d'une base industrielle et technologique de défense en Europe n'est pas encore visible. Globalement, il faut plus de temps pour percevoir de tels bénéfices.

De plus, d'autres facteurs ont une influence majeure, tels que la baisse constante des investissements dans la défense<sup>10</sup> dans l'Union européenne depuis la crise économique et financière. Contrairement aux attentes, certaines parties prenantes ont indiqué que cette baisse avait contribué à une renationalisation des chaînes d'approvisionnement, ce qui était contraire aux objectifs initiaux de la directive visant la consolidation des marchés.

En outre, les activités du secteur de la défense connaissent des cycles et des changements qui ne surviennent pas nécessairement de manière régulière et dont les causes sont généralement multiples. Nous devons par conséquent être très prudents avant d'attribuer un changement à la directive, qui est en place depuis trois ans (ou moins dans certains États membres). De plus, il faut généralement du temps pour changer les chaînes d'approvisionnement. Les contractants principaux ont besoin de temps et d'une bonne raison pour changer de fournisseurs. La simplification des procédures de transfert n'est pas perçue comme une raison suffisante à elle seule pour envisager un tel changement.

Certaines autorités compétentes ont souligné que les dispositions de la directive, aussi imparfaites fussent-elles, répondaient aux besoins des entreprises et entraînaient globalement une amélioration de la productivité en réduisant le fardeau administratif. L'influence positive sur la base industrielle et technologique de défense en Europe est principalement constatée par les plus petits pays. Il a également été indiqué à plusieurs reprises que la directive avait facilité l'émergence d'un marché intérieur pour les équipements (moins sensibles), mais que les produits à haute technologie restaient exclus de ce marché.

Le contexte international en matière de compétitivité, notamment les évolutions transatlantiques, joue également un rôle. De nombreuses entreprises de défense estiment que les réformes récentes du contrôle des exportations des États-Unis, qui ont facilité l'exportation de plusieurs produits et composants liés à la défense, ont placé les entreprises européennes et américaines dans une situation d'inégalité, en accordant des avantages réglementaires aux exportateurs des États-Unis.

De la même façon, la directive a eu un léger effet positif sur la sécurité d'approvisionnement des produits liés à la défense. Elle pourrait, cependant, contribuer à la renforcer en améliorant la transparence, puisque s'ils connaissaient les systèmes de licences des autres États membres, les contractants ou les acheteurs pourraient être rassurés sur la fiabilité des approvisionnements depuis d'autres États membres. Le recours aux licences générales de transfert en lieu et place des licences individuelles de transfert pourrait réduire les délais et les coûts administratifs et accroître la flexibilité (de part et d'autre de la chaîne

---

<sup>10</sup> Cela s'est traduit au départ par une forte baisse réelle de 11,6 % en 2011, puis par une autre véritable baisse importante de 9,1 % en 2014, voir les «Defence Data 2014» publiées par l'Agence européenne de défense.

d'approvisionnement, dans le cas des licences générales de transfert pour les destinataires certifiés).

### *c. Efficience*

Il n'existe pas pour l'instant de vision claire de l'influence générale de la directive sur les coûts pour les différentes parties concernées. Cependant, d'après les premières indications et quelques cas isolés, les coûts devraient diminuer. Les autorités compétentes ont constaté que les coûts de mise en place initiaux avaient été importants, mais s'attendent à ce qu'ils soient largement contrebalancés par une baisse des dépenses courantes puisque les entreprises auront de plus en plus recours aux licences globales et générales de transfert au détriment des licences individuelles. Les entreprises ont également engagé des coûts initiaux de familiarisation et d'adaptation aux nouveaux systèmes mais devraient gagner du temps et de l'argent en ayant recours aux nouvelles licences.

Les licences globales et générales de transfert sont de plus en plus utilisées, ce qui devrait au fil du temps entraîner une baisse plus importante de l'utilisation des licences individuelles et donc réduire d'autant plus les coûts ainsi que les contraintes administratives. À terme, une plus grande familiarisation aux nouveaux systèmes, l'intégration accrue des processus et les économies d'échelle pourraient également avoir des effets positifs.

L'application initiale de la directive a nécessité des efforts importants et les coûts ont été élevés pour les autorités compétentes comme pour les entreprises, mais il ressort de toutes les données probantes que ces exigences étaient abordables. De même, les coûts directs du nouveau système de licences se révèlent plus abordables que ceux des solutions existantes. Dans l'ensemble, on peut considérer que la directive devrait entraîner à terme une réduction bien utile des coûts ainsi que de la charge administrative.

La certification est le principal domaine dans lequel les coûts sont jugés disproportionnés, les parties prenantes estimant actuellement que cette possibilité ne leur offre que des avantages potentiels très limités. Le manque de mesures incitatives explique en partie le nombre peu élevé d'entreprises certifiées et le peu de succès des licences générales de transfert pour les entreprises certifiées.

### *d. Uniformité et cohérence*

En vertu de l'article 13 de la directive, la liste des produits liés à la défense, qui figure en annexe de la directive, doit rigoureusement correspondre à la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne<sup>11</sup>, qui est actualisée chaque année par le Conseil. Cependant, il faut plusieurs mois pour adapter l'annexe en tenant compte des modifications apportées à la

---

<sup>11</sup> La liste commune des équipements militaires de l'Union européenne correspond au champ d'application matériel pour le contrôle des exportations de produits liés à la défense dans le cadre de la position commune 2008/944/PESC.

liste commune des équipements militaires et les États membres doivent ensuite transposer la liste actualisée des produits liés à la défense. La législation nationale, et en particulier le champ d'application des produits contrôlés, ne correspond probablement pas à la liste commune à jour des équipements militaires et peut également différer d'un pays à l'autre. Ces divergences sont une source de confusion pour le secteur en ce qui concerne le choix de la liste de produits qui s'applique au contrôle des exportations ou des transferts ou aux transferts entre différents États membres ainsi qu'une source d'incertitude juridique. Cette situation entrave la circulation effective des produits militaires dans l'Union européenne et empêche dès lors l'utilisation d'outils simplifiés tels que les licences générales de transfert.

De nombreuses catégories de produits de l'annexe relèvent de la délivrance de licences de transfert puisque ces produits sont spécialement conçus pour l'usage militaire. Comme il n'existe pas de définition commune de l'expression «spécialement conçus pour l'usage militaire», le secteur est confronté à des approches divergentes dans les États membres en ce qui concerne le champ d'application des transferts de produits liés à la défense.

Il existe plusieurs chevauchements ou incohérences potentiels plutôt limités entre la directive et d'autres actes législatifs relatifs aux produits liés à la défense ou aux transferts intracommunautaires, tels que le *règlement relatif aux armes à feu*<sup>12</sup>, la *directive relative aux armes à feu*<sup>13</sup>, le *traité des Nations unies sur le commerce des armes* de 2013, le *règlement relatif aux biens à double usage*<sup>14</sup> et la *position commune 2008/944/PESC*. Ces références croisées entre la directive et le *règlement relatif aux armes à feu* seront examinées lors de l'évaluation de ce dernier. Aucune incohérence avec la *directive relative aux marchés publics dans le domaine de la défense*<sup>15</sup> n'a été recensée.

Enfin, quelques autorités compétentes ont souligné qu'il était important que les chevauchements et les incohérences soient continuellement réexaminés puisque les différents cadres juridiques évoluaient constamment, tant dans l'Union européenne qu'à l'échelle internationale.

#### ***e. Pertinence et valeur ajoutée de l'Union européenne***

L'évaluation a confirmé que l'ensemble des objectifs initiaux de la directive étaient toujours valables en Europe aujourd'hui. Il s'agit d'objectifs à long terme à la réalisation desquels la directive a apporté une contribution initiale. Il convient désormais de déployer des efforts supplémentaires pour mettre pleinement en œuvre la directive et améliorer son application

---

<sup>12</sup> JO L 94 du 30.3.2012, p. 1.

<sup>13</sup> JO L 256 du 13.9.1991, p. 51.

<sup>14</sup> JO L 134 du 29.5.2009, p. 1.

<sup>15</sup> JO L 216 du 20.8.2009, p. 76.

pratique et harmonisée afin de consolider encore davantage les marchés européens de la défense.

Avant l'adoption de la directive, chaque État membre possédait son propre système de contrôle des transferts de produits liés à la défense, même si une évolution multinationale se dessinait, prenant par exemple la forme d'une coopération dans le cadre d'une lettre d'intention. Les approches nationales variées ou les initiatives multilatérales à l'échelle infra-européenne ont enregistré des progrès (limités), mais il est peu probable qu'elles aient eu un niveau d'ambition aussi élevé que celui de la directive pour tenter de restructurer le système de transfert dans toute l'Europe ni qu'elles aient accompli les mêmes avancées pour répondre aux besoins et faire face aux risques recensés. Par conséquent, l'approche européenne est davantage susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs de la directive, même si le degré d'application actuelle de cette dernière ne se traduit pas par la réalisation de ces objectifs.

## **5. Conclusions et voie à suivre**

Dans l'ensemble, la directive continue de fournir un fondement approprié pour répondre aux besoins et résoudre les problèmes en matière de transfert de produits liés à la défense en Europe. La mise en œuvre ayant nécessité plus de temps que prévu et ayant pris des formes différentes à travers l'Europe, les ambitions plus larges et à plus long terme visant à établir un marché intérieur efficace, à accroître la sécurité d'approvisionnement et à améliorer la compétitivité n'ont été que partiellement concrétisées.

Les autorités des États membres et les parties prenantes ont globalement confirmé que la directive et ses outils correspondaient toujours aux besoins et aux risques initialement recensés. La directive a apporté une contribution limitée mais utile à l'amélioration du fonctionnement des marchés de la défense en Europe, bien que l'efficacité de cette contribution ait été difficile à mesurer en raison de la disponibilité limitée des données. Si l'on exclut la certification et si l'on tient compte de la durée limitée de l'application de la directive, il semble que cette dernière a contribué à une certaine réduction des coûts et du fardeau administratif. L'approche de l'Union européenne reste la plus appropriée pour consolider les marchés européens de la défense. Il est néanmoins possible d'améliorer la cohérence interne et externe de la directive. Dans l'ensemble, la directive est en voie d'atteindre les objectifs définis initialement.

Par conséquent, au lieu de modifier la directive, la Commission prévoit de porter ses efforts sur l'amélioration de sa mise en œuvre, l'élaboration de mesures d'orientation et de recommandations et la promotion de son utilisation. Les progrès accomplis par les États membres au fil du temps dans la mise en œuvre de la directive contribueront à améliorer son application et pourraient accroître la disponibilité des données pour les futures évaluations.

Sur la base des conclusions de l'évaluation et des contributions des États membres au comité et du secteur dans toute l'Europe, la Commission propose de suivre la voie décrite ci-après.

- La Commission a l'intention d'améliorer la mise en œuvre de la directive dans les États membres en amorçant un dialogue avec les autorités nationales afin de clarifier et de mieux comprendre les modalités de transposition de la directive dans les systèmes juridiques nationaux ainsi que les motifs d'absence de mise en œuvre de certaines dispositions dans certains États membres, et de résoudre les problèmes qui subsistent à cet égard. La perception selon laquelle le système de certification ne serait guère avantageux pourrait s'estomper à condition que la disponibilité des licences générales de transfert et leur utilisation gagnent du terrain pour les destinataires certifiés par rapport aux licences individuelles.
- Sur la base des efforts importants déployés par le groupe de travail rassemblant les autorités compétentes des États membres, qui a été mis sur pied dans le cadre du comité de la directive, ainsi que des contributions précieuses des pays parties à la lettre d'intention, la Commission a adopté deux recommandations afin de favoriser une utilisation harmonisée des licences générales de transfert pour les forces armées et les destinataires certifiés. Les deux recommandations mentionnent un ensemble minimal de produits et de composants liés à la défense moins sensibles ainsi que des exigences communes minimales pour le transfert de ces produits et composants devant être couverts par les licences générales de transfert correspondantes dans les États membres. Ces exigences incluent une levée complète des restrictions en matière de réexportation dans la recommandation sur les licences générales de transfert pour les forces armées et une levée partielle dans la recommandation sur les licences générales de transfert pour les destinataires certifiés. Comme la liste des produits concernés par les deux recommandations n'est pas exhaustive, les États membres peuvent élargir le champ d'application de leurs licences générales de transfert à d'autres produits et composants. Cependant, les États membres ne devraient pas ajouter, au titre des licences générales, de conditions de transfert qui sont contraires ou portent préjudice aux conditions énumérées dans les recommandations.
- La Commission a la volonté de poursuivre sa collaboration étroite avec les États membres et avec le groupe de travail afin d'harmoniser également les autres licences générales de transfert spécifiées par la directive, à savoir les licences générales de transfert effectué à des fins de démonstration, d'évaluation ou d'exposition et les licences générales de transfert effectué à des fins d'entretien et de réparation. Cette collaboration pourra, au besoin, déboucher sur la rédaction d'autres recommandations destinées aux États membres. Le groupe de travail est perçu comme un moyen efficace d'échanger des informations et des bonnes pratiques et de favoriser la coopération entre les États membres et la Commission.
- La Commission continuera d'avoir des échanges de vues avec les États membres pour recenser les domaines concrets dans lesquels la certification pourrait être davantage harmonisée dans l'Union européenne, y compris par la mise en place, dans la mesure du possible, de synergies avec d'autres systèmes, tel le contrôle des produits à double usage. Elle cherchera à déterminer si d'autres conseils ou échanges de bonnes

pratiques entre États membres ou même la révision ou la clarification de l'actuelle *recommandation en matière de certification* seraient les meilleurs moyens de renforcer la cohérence de la certification et le recours à celle-ci.

- Les possibilités d'encourager la certification dans le secteur seront examinées plus en détail (synergies possibles avec le concept d'opérateur économique agréé relevant de la réglementation douanière, simplification éventuelle des procédures d'audit et coopération plus étroite entre les autorités compétentes accordant les licences de transfert et les autorités douanières).
- La Commission ouvrira un chantier afin de parvenir à une définition commune de l'expression «spécialement conçus pour l'usage militaire» et de déterminer ainsi les produits régis par la directive et soumis aux exigences en matière de licence. La Commission devra, à cette fin, coopérer étroitement avec les autorités compétentes des États membres et avec les utilisateurs des licences générales de transfert, qui sont les fournisseurs et les destinataires de produits liés à la défense dans l'Union européenne. Les travaux accomplis dans les enceintes européennes et internationales sur le contrôle des exportations de produits liés à la défense seront pris en compte.
- La Commission continuera d'avoir des échanges de vues avec les États membres au sujet de l'application de l'article 11 sur leur territoire en vue de surveiller la situation.
- La Commission et les États membres ont un rôle important à jouer sur le plan de la sensibilisation aux outils et avantages de la directive. Cela suppose, entre autres, des actions d'information à l'adresse du réseau de PME actives dans le secteur de la défense. Dans ce contexte, la Commission a préparé un manuel commode destiné spécialement aux PME qui fournit des explications relatives aux instruments de la directive ainsi que des conseils pour utiliser au mieux ces instruments, notamment le système de certification. Ce guide sera publié début 2017.
- Les États membres et les entreprises de défense devraient renforcer l'adhésion à la directive en appliquant des mesures concrètes dans le domaine des licences. Les autorités compétentes devraient par exemple encourager les opérateurs à utiliser des licences générales de transfert en lieu et place des licences individuelles de transfert quand les conditions le permettent. Au besoin, il convient que les entreprises certifiées encouragent, dans leur politique d'achat, leurs fournisseurs à demander une licence générale de transfert au lieu d'une licence individuelle.
- Le problème de la mise à jour fastidieuse de l'annexe de la directive nécessite une réflexion approfondie de la part de toutes les parties prenantes, notamment des institutions européennes. La Commission examinera les possibilités de simplification et d'accélération des mises à jour annuelles. Cela pourrait nécessiter une révision limitée de la directive: par exemple, l'annexe pourrait être scindée de la directive et les mises à jour pourraient être adoptées annuellement par décision de la Commission. Cette évolution garantirait la cohérence et la certitude juridiques du point de vue du

champ d'application des transferts entre États membres et du contrôle des transferts et des exportations à l'intérieur des États membres.

- Pour faire mieux connaître la directive et favoriser l'échange d'informations entre États membres, il pourrait être envisagé d'ajouter des informations à la base de données Certider, telles que des informations concises mais pertinentes sur les systèmes nationaux et des liens vers les sites web y afférents. L'accessibilité publique de ces informations à partir d'un guichet unique favoriserait l'échange d'informations entre États membres et, surtout, au sein du secteur de la défense.
- La Commission examine également les points qui pourraient nécessiter une révision de la directive à plus long terme, tels que les points suivants: rendre les exemptions contraignantes pour les États membres et élargir leur champ d'application; réviser le système de certification; introduire des exigences en matière de notification directe à la Commission pour garantir un système de surveillance approprié et efficace qui viendrait appuyer une évaluation quantitative et qualitative des coûts et des avantages futurs liés à la mise en œuvre de la directive; créer de nouvelles licences générales de transfert, par exemple pour le retour de produits après une exposition ou une réparation, pour la coopération transfrontière dans le domaine de la recherche, pour les transferts à objectifs multiples (par exemple pour l'achat, l'entretien, l'approvisionnement en pièces de rechange). Plusieurs États membres proposent déjà d'autres licences générales de transfert en supplément des quatre licences de base de la directive; possibilité de traduire en dispositions contraignantes les recommandations susmentionnées sur les licences générales de transfert.

La Commission est résolue à faire appliquer pleinement la directive dans tous les États membres. Celle-ci constitue une première étape appropriée et nécessaire pour faire face à la fragmentation de l'octroi de licences de transfert de produits liés à la défense en Europe et optimiser les chaînes d'approvisionnement qui contribuent au bout du compte à accroître la compétitivité de la base industrielle et technologique de défense en Europe. Conformément au *plan d'action européen de la défense*, la voie à suivre qui est présentée dans le présent rapport vise à:

- renforcer l'adhésion au cadre législatif existant sur les transferts de produits liés à la défense;
- améliorer la disponibilité des licences générales de transfert dans toute l'Union européenne;
- trouver une solution à l'application jusqu'ici limitée du système de certification.

Toutes ces initiatives encourageront finalement le développement d'une base industrielle et technologique de défense en Europe et d'un marché européen des équipements de défense, conformément aux objectifs de la directive, et permettront dès lors d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur pour les produits de défense.