



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.12.2007  
SEC(2007) 1594

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

*accompagnant la*

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT ET DU CONSEIL**

**simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la  
Communauté**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

{COM(2007) 765 final}  
{SEC(2007) 1593}

## 1. CONTEXTE POLITIQUE

À plusieurs reprises déjà, la Commission européenne a attiré l'attention sur les défis auxquels est confrontée l'industrie liée à la défense en Europe, ainsi que sur la nécessité de créer un marché européen des équipements de défense<sup>1</sup>. Les nouvelles initiatives prises depuis 2004 par l'Agence européenne de défense (AED) et la Commission ont souligné cette nécessité. Les exigences disproportionnées auxquelles doivent se plier les entreprises pour obtenir une licence en vue de transférer des produits liés à la défense d'un État membre à un autre sont, depuis longtemps, considérées comme des obstacles majeurs à l'établissement d'un tel marché des équipements de défense en Europe.

Du point de vue politique, les États membres ne font toujours pas de distinction systématique, malgré le demi-siècle écoulé d'intégration européenne, entre les transferts entre États membres d'une part et les exportations à des pays tiers d'autre part en ce qui concerne les contrôles applicables aux exportations de produits liés à la défense.

Du point de vue économique, la fragmentation des marchés de défense selon le tracé des frontières nationales devient de moins en moins tenable. Sous la double pression des contraintes budgétaires et des coûts croissants des équipements militaires, les industries européennes connaissent une situation difficile. Le diagnostic est désormais largement partagé, notamment par les ministères de la défense représentés au sein de l'Agence européenne de défense: pour que les industries de la défense soient viables et compétitives, il faut renforcer l'intégration et la spécialisation, tout en rationalisant les activités faisant double emploi. Mais l'interdépendance entre les industries de défense ne peut augmenter que si les transferts sont rendus plus aisés.

## 2. QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATIONS DES PARTIES PRENANTES

Dans le prolongement de la communication de 2003, la Commission s'est basée sur une première étude intitulée «Les transferts intra-UE de produits liés à la défense»<sup>2</sup>. Cette étude a dressé l'inventaire des obstacles nationaux aux transferts intracommunautaires des produits liés à la défense; elle a évalué les coûts directs et indirects qui y sont associés et a recherché de possibles mesures supplémentaires au niveau communautaire.

La consultation a débuté dans le cadre de la conférence de juillet 2005 consacrée au thème des industries et du marché de la défense en Europe et organisée par la Commission européenne en coopération avec l'AED, durant laquelle les résultats de l'étude ont été dévoilés. Une consultation publique a été menée de mars à septembre 2006 sur la base d'un document élaboré par la Commission. Sept États membres, dix entreprises et associations du secteur, cinq ONG et trois autres organisations ont profité de cette occasion pour soumettre leur point de vue. Une synthèse des opinions formulées est proposée sur le site internet de la Commission<sup>2</sup>.

Pendant toute la période de consultation, à savoir de juillet 2005 à juillet 2007, sept ateliers au total (quatre avec les États membres et trois avec les représentants de l'industrie) ont été

---

<sup>1</sup> COM(97) 583 du 12.11.1997 et COM(2003) 113 du 11.3.2003.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst\\_sp/defense\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/defense_en.htm).

organisés à Bruxelles par la Commission. Ils ont permis aux services de la Commission d'enrichir et d'approfondir l'ensemble des connaissances à leur disposition, de recueillir les avis des acteurs concernés et des États membres qui n'avaient pas participé à la consultation et, enfin, d'examiner la faisabilité politique, économique et technique de plusieurs options envisageables pour les différentes caractéristiques d'une initiative éventuelle.

### 3. DEFINITION DU PROBLEME

Chaque État membre applique sa propre réglementation concernant l'importation, l'exportation et le transit des produits liés à la défense dans le marché intérieur. Le contrôle de la diffusion de ces produits relève de l'intérêt essentiel de sécurité, ainsi que de la responsabilité juridique et/ou politique, de tout gouvernement démocratique. De plus, l'analyse que fait la société civile des références des pays de destination en matière de respect des principes démocratiques et des droits de l'homme renforce encore la nécessité d'une discipline stricte et efficace en matière d'exportation<sup>3</sup>.

Les régimes de licences ex ante constituent le pilier de ces systèmes de contrôle. Tous les États membres appliquent en principe l'un ou l'autre, voire plusieurs, des trois principaux types suivants de licences:

- la licence individuelle, qui correspond à une autorisation délivrée par une autorité nationale à la demande d'un fournisseur individuel et qui permet à celui-ci d'effectuer un transfert à un destinataire;
- la licence globale, qui correspond à une autorisation délivrée par une autorité nationale à la demande d'un fournisseur individuel et qui permet à celui-ci d'effectuer un ou plusieurs transferts à un ou plusieurs destinataires;
- la licence générale qui, matérialisée par un acte législatif ou administratif de portée générale, autorise tout exportateur à transférer des marchandises contrôlées à certaines destinations, les marchandises et les destinations en question étant spécifiées dans la licence.

Les régimes nationaux de licences sont très différents les uns des autres sur les plans du champ d'application, des autorités compétentes concernées, des procédures et des délais. Ils sont très lourds au plan administratif pour les entreprises et entraînent des délais importants. La charge administrative qu'ils imposent ainsi que leur impact indirect ont été évalués à, respectivement, 433 millions et 2,73 milliards d'euros par an.

Cette mosaïque d'exigences strictes pour la délivrance des licences – et la charge administrative qui en découle – paraît clairement disproportionnée par rapport aux impératifs réels de contrôle, les demandes de licence pour des transferts intracommunautaires n'étant pratiquement jamais rejetées (quelque 11 500 licences pour de tels transferts sont délivrées chaque année et pas une seule demande n'a été officiellement rejetée depuis 2003).

---

<sup>3</sup> Adopté en 1998, le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements repose sur huit critères communs concernant ces exportations et prévoit un mécanisme de consultation ainsi que de notification des refus. Par l'adoption de ce code, l'Union a franchi un pas qualitativement nouveau dans l'élaboration d'une approche commune au niveau européen en matière d'exportations d'armements, en tant qu'élément important de la politique étrangère et de sécurité commune.

De plus, tant les représentants de l'industrie que les autorités nationales s'accordent à dire que ces lourdes exigences entravent la mise en place de la base industrielle et technologique de défense en Europe et compromettent la sécurité des approvisionnements entre les États membres:

- Du côté des industriels, l'obligation de se conformer à des régimes nationaux disparates empêche l'optimisation des chaînes d'approvisionnement. Pour éviter des procédures fastidieuses, coûteuses et à l'issue incertaine, les entreprises tendent en effet à s'adresser de préférence à des fournisseurs nationaux. Cela entrave la spécialisation des industries de défense européennes et réduit les possibilités d'économies d'échelle. En outre, les entreprises paneuropéennes ne peuvent profiter pleinement des avantages de l'intégration transfrontalière tant que les transferts entre une entreprise et sa filiale établie dans un autre État membre demeurent soumis à des procédures longues et complexes d'approbation préalable.
- Un pouvoir adjudicateur public dans l'Union ne peut tenir pour acquis que les licences d'exportation seront bien délivrées s'il veut acheter des équipements militaires à un fournisseur établi dans un autre État membre. Même si ces licences sont pratiquement toujours accordées, l'éventualité «théorique» d'un refus incite les États membres à s'adresser de préférence à des fabricants nationaux plutôt qu'à des concurrents européens (peut-être plus compétitifs) pour l'achat d'équipements militaires sensibles.

Un certain nombre d'initiatives et d'accords bi- ou multilatéraux visant à simplifier les transferts de produits liés à la défense ont vu le jour sur une base intergouvernementale. Même le plus important d'entre eux, à savoir la lettre d'intention et l'accord-cadre de Farnborough qui en a découlé, conclus par les six États membres les plus importants en termes de production d'armements (la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Suède), n'a donné lieu qu'à des résultats plutôt limités à ce jour. En ce qui concerne l'AED, elle n'est pas habilitée à agir concernant les transferts.

#### **4. OBJECTIFS**

L'objectif général de la Commission est l'établissement d'un marché des équipements de défense qui soit ouvert et compétitif dans l'Union européenne. Pour que ce marché fonctionne bien, il doit pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire cohérent dans les différents domaines concernés, tels que les marchés publics et les transferts. Afin de protéger les intérêts de sécurité des États membres, ce cadre doit être adapté à la nature spécifique des équipements de défense (importance stratégique et impératifs de sécurité des approvisionnements et de sécurité de l'information).

Cet objectif général s'inscrit également dans le contexte plus large de la stratégie de Lisbonne, par sa contribution à la mise en place d'une base industrielle et technologique de défense compétitive en Europe, susceptible d'appuyer la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

L'objectif spécifique poursuivi par la Commission est de faciliter les transferts intracommunautaires des produits liés à la défense afin de réduire la complexité (et d'alléger la charge administrative) découlant de la mosaïque actuelle de régimes nationaux de licences. À cet égard, cet objectif spécifique et celui de la directive proposée en matière de marchés publics de défense sont complémentaires. Si le transfert de produits liés à la défense destinés

aux forces armées d'États membres de l'Union est facilité, les gouvernements qui achètent ces équipements bénéficieront d'une plus grande prévisibilité et, partant, d'une sécurité d'approvisionnement accrue, ce qui les amènera à surmonter leurs réticences actuelles vis-à-vis des achats transfrontaliers. Il sera plus simple, pour les fournisseurs d'autres États membres, de «démontrer» leur capacité à livrer des produits liés à la défense dans les délais.

## 5. POSSIBILITES D'ACTION

Cinq grandes options ont été envisagées.

<u>Option 1</u>	Ne rien faire (maintien du statu quo)
<u>Option 2</u>	Prendre des mesures non législatives, sous la forme d'une communication interprétative sur l'article 296 ou de mesures de confiance
<u>Option 3</u>	Libéraliser complètement tous les transferts de produits liés à la défense
<u>Option 4</u>	Confier à une agence la gestion des transferts intracommunautaires au niveau de l'UE
<u>Option 5</u>	<p>Simplifier et rapprocher les régimes nationaux de licences. La simplification peut porter sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le type de licence (3 sous-options: A1 = licences générales uniquement, A2 = licences globales uniquement, et A3 = combinaison des licences générales et globales);</li> <li>– les garanties à fournir concernant la fiabilité des destinataires (3 sous-options: B1 = pas de certification UE pour les entreprises, B2 = certification obligatoire et B3 = certification pour la réception de transferts au titre d'une licence générale);</li> <li>– les garanties à fournir concernant la gestion de la réexportation à des pays tiers (2 sous-options: C1 = exigences d'information et sanctions et C2 = système de traçabilité au moyen d'une base de données centralisée).</li> </ul>

Conformément au principe d'analyse proportionnée, les options 2, 3 et 4 ont été examinées, mais n'ont pas été retenues pour une analyse d'impact plus détaillée car elles ont été jugées soit impropres à réaliser efficacement les objectifs poursuivis, soit irréalistes du point de vue de l'acceptabilité politique. Une analyse d'impact complète a été effectuée pour l'option de maintien du statu quo, ainsi que pour chaque sous-option du scénario de simplification législative.

La consultation des acteurs concernés a permis d'établir que la liste commune des équipements militaires du Conseil était une référence partagée par tous les États membres dans le cadre du code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements. Cette liste déjà approuvée constituait dès lors, tout naturellement, la base idéale pour définir le champ d'application de toute mesure législative.

## 6. ANALYSE DES IMPACTS

### **Option 1: pas d'action au niveau de l'UE**

L'absence d'action au niveau de l'Union concernant les transferts intracommunautaires des produits liés à la défense ne signifie pas forcément le gel de la situation actuelle. Certains États membres devraient poursuivre le réexamen de leur système national d'octroi de licences en vue de le simplifier et les initiatives (en cours ou futures) prises sur une base intergouvernementale pourraient continuer à œuvrer en faveur d'une certaine facilitation des transferts entre les pays participants.

Étant donné la difficulté constatée à étendre de tels accords à de nouveaux pays, la discrimination potentielle entre les États membres participants et les autres s'en trouverait, au mieux, maintenue, sinon amplifiée. Une telle situation empêcherait d'exploiter pleinement les compétences et savoir-faire de niche présents en Europe (en particulier dans les nouveaux États membres). Les États membres exclus du cercle ne seront guère plus incités à acheter des produits liés à la défense européens dans la mesure où, d'une part, les entreprises de leur industrie de défense (et principalement les PME) seront moins associées aux grands programmes de défense et que, d'autre part, ils ne bénéficieront pas d'une sécurité d'approvisionnement plus importante qu'avec des fournisseurs de pays tiers.

À moyen ou long terme, l'industrie européenne, privée des bénéfices d'une coopération et d'une intégration accrues, perdra de sa compétitivité et pourrait se voir réduite à un rôle d'acteur et de fournisseur de niche pour de maîtres d'œuvre principalement non européens, compromettant ainsi son aptitude à développer en toute autonomie les capacités nécessaires à la politique européenne de sécurité et de défense. Toute exclusion de ce type des segments du marché à très haute valeur ajoutée aurait en outre une incidence négative sur les rendements à retirer des entreprises européennes de défense, les rendant moins attractives pour les investissements. L'érosion progressive de la compétitivité de l'industrie de l'Union serait inéluctablement néfaste pour le niveau ainsi que pour la qualité de l'emploi dans le secteur.

### **Option 5: simplifier et rapprocher les régimes nationaux de licences**

Il est clairement ressorti de la phase de consultation que le niveau général actuel de protection des intérêts de sécurité doit être maintenu. Concrètement, cela signifie que toute simplification ou facilitation des transferts intracommunautaires doit s'accompagner de mesures instaurant un climat de confiance mutuelle, notamment en ce qui concerne la possible réexportation des produits à des pays tiers. Le rapport coût-efficacité des différentes sous-options précitées a été analysé en détail en ce qui concerne les instruments de simplification (types de licence) et les garanties à mettre en place (certification et prévention des réexportations).

En conclusion, l'établissement, au niveau de l'UE, d'un régime basé sur des licences globales et générales constituerait le compromis idéal entre, d'une part, les objectifs d'efficacité de la mesure (à savoir faciliter véritablement les transferts intracommunautaires des produits liés à la défense) et, d'autre part, la souplesse à ménager aux États membres pour leur permettre de spécifier des restrictions concernant l'utilisation finale ou la réexportation pour les produits les plus sensibles.

La certification communautaire des entreprises destinataires paraît un excellent moyen d'instaurer la confiance mutuelle, moyennant un coût marginal minimum. Compte tenu cependant de l'impact disproportionné (en particulier pour les PME) qu'aurait la certification obligatoire, la sous-option qui associe la certification au bénéfice découlant de la réception d'équipements au titre d'une licence générale semble constituer une solution efficace et favorable à la confiance mutuelle, susceptible d'inciter les États membres à recourir le plus largement possible aux licences les moins lourdes à gérer. La fiabilité que présente l'achat, par les gouvernements d'États membres de l'Union, de produits de défense destinés à leurs forces armées (utilisation finale par des gouvernements de l'Union) permet également d'étendre le régime de la licence générale aux gouvernements européens agissant en qualité d'acheteurs.

En ce qui concerne la prévention des réexportations enfin, un double système informatisé de contrôle et de traçabilité générerait manifestement de lourdes obligations supplémentaires tant pour les entreprises que pour les administrations. La technique plus classique qui consiste à imposer des exigences d'information a posteriori, assorties de politiques efficaces de contrôle de l'application, est dès lors considérée comme présentant un meilleur rapport coût-efficacité.

L'addition des estimations pour les sous-options correspondantes donne un bénéfice net estimé, en termes d'allègement de la charge administrative, compris dans une fourchette de **190 à 405 millions d'euros par an**. Mieux encore, les bénéfices indirects attendus de la simplification des transferts, grâce à la contribution de celle-ci au bon fonctionnement du marché européen des équipements de défense ainsi qu'à l'efficacité de la base industrielle et technologique de défense en Europe devraient, selon les estimations, dépasser largement les avantages directs susvisés.

Alors que, sur le plan social, les mesures prévues ne devraient avoir qu'une incidence directe minime, leur incidence indirecte devrait toutefois être nettement plus importante. La consolidation de la base industrielle et technologique paneuropéenne de défense pourrait, à court terme, entraîner la rationalisation des structures et, dès lors, provoquer des réductions d'emplois dans des programmes doublons et des entreprises peu compétitives. Une telle restructuration est toutefois indispensable pour que l'industrie européenne de la défense suive le rythme des progrès technologiques, sans quoi elle ne sera pas en mesure de soutenir la concurrence des nouveaux acteurs du marché ni d'empêcher que se creuse davantage le fossé technologique qui la sépare de ses concurrents les plus à la pointe. Le scénario retenu offre dès lors les meilleures garanties concernant le maintien, voire l'augmentation, du nombre et de la qualité des emplois à moyen ou long terme.

Enfin, le cadre envisagé ne devrait pas avoir d'incidence perceptible sur l'environnement.

## 7. SUIVI ET EVALUATION

Tout instrument communautaire adopté en vue de faciliter les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense devra être appliqué par les États membres, qui devront également contrôler le respect de ses dispositions. Il leur faudra pour cela adapter leur environnement réglementaire, et notamment prendre les mesures nécessaires pour mettre en place la certification ainsi que les licences générales et globales. Ces mesures nationales d'application devront faire l'objet d'un suivi adéquat de la part des services de la Commission pour vérifier le respect des règles communautaires d'une part et pour organiser des échanges

d'informations transparents et vecteurs de confiance mutuelle entre les États membres d'autre part.

À moyen terme, la Commission devrait analyser le fonctionnement du nouveau régime communautaire simplifié, en s'intéressant spécialement aux coûts administratifs.

Compte tenu de la longévité des équipements de défense, il ne faut pas s'attendre à ce que les modifications des pratiques en matière d'achats publics et la réorganisation des chaînes d'approvisionnement industrielles aient lieu dans l'immédiat. L'obtention d'une sécurité d'approvisionnement accrue demeure une perception relativement subjective, aussi le temps constitue-t-il un paramètre primordial pour l'instauration de la confiance mutuelle. Les bénéfices indirects qui découleront de la facilitation des transferts intracommunautaires des produits liés à la défense ne pourront donc être recueillis qu'à long terme. Il conviendrait donc que ces grands impacts macroéconomiques ne soient évalués qu'après un intervalle de temps suffisant, probablement pas avant le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de l'instrument communautaire.