

Document d'analyse n° **09**

FR

La défense européenne



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

2019

Table des matières

	Points
Synthèse	I-XII
Introduction	01-08
Contexte	01-03
À propos de ce document d'analyse	04-08
1. Défense: le rôle clé des États membres	09-73
1.1 La défense: un domaine à part dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE	09-36
Dispositions spécifiques à la défense inscrites dans les traités	09-19
Principales parties prenantes et modalités de gouvernance	20-27
Opérations et missions relevant de la PSDC	28
Coopération en matière de défense en Europe et au-delà	29-36
1.2 Évolutions récentes au niveau de l'UE: un niveau d'ambition renouvelé	37-54
La stratégie globale de l'UE et le plan d'action européen de la défense	37-40
Les dépenses consacrées à la défense au sein de l'UE	41-54
1.3 Les risques associés aux nouvelles ambitions de l'UE en matière de défense	55-73
L'ambition de la politique de défense de l'UE	56-68
Cohérence avec l'OTAN	69-73
2. Capacités et industries des États membres de l'UE dans le domaine de la défense: un rang disputé sur la scène mondiale	74-141
2.1 Capacités des États membres: forces et faiblesses	75-91
Mesurer les capacités militaires	75-78
Indicateurs quantitatifs	79-81
Analyse qualitative	82-88
L'impact du Brexit	89-91

2.2 Principales caractéristiques de l'industrie européenne de la défense	92-113
Le secteur de la défense	92-94
Principales tendances	95-97
Le paysage industriel européen de la défense	98-100
Du côté de la demande: les États membres	101-106
Du côté des fournisseurs: l'industrie	107-113
2.3 Renforcer la coopération au niveau de l'UE	114-127
Le plan de développement des capacités	115-116
L'EACD	117-119
La coopération structurée permanente	120-123
Le Fonds européen de la défense	124-127
2.4 Risques associés aux programmes de défense de l'UE sur le plan de la performance	128-141
Un processus de planification efficace au niveau de l'UE	129-132
La participation des États membres	133-135
L'impact sur les besoins capacitaires réels	136-137
Le cadre en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte	138-141
Observations finales	142-144
Annexe I – Chronologie	
Annexe II – Le cadre institutionnel de la défense européenne: un domaine complexe faisant intervenir de nombreux acteurs	
Annexe III – Priorités capacitaires définies dans les documents clés de l'UE, 2013-2019	
Annexe IV – Principales caractéristiques des secteurs (aérospatial, terrestre et naval) de l'industrie de la défense de l'UE 1/2	
Annexe IV – Principales caractéristiques des secteurs (aérospatial, terrestre et naval) de l'industrie de la défense de l'UE 2/2	
Annexe V – Analyse AFOM – BITDE	
Annexe VI – Principales dispositions en matière d'audit dans le domaine de la défense de l'UE	
Acronymes, sigles et abréviations	

Synthèse

I La défense est un domaine à part, intrinsèquement lié à la souveraineté nationale des États membres de l'UE. Pour la majorité d'entre eux, la défense européenne se joue principalement à deux niveaux, puisqu'elle repose à la fois sur la capacité d'autodéfense de chaque État membre et sur la défense collective assurée par l'OTAN. Le traité sur l'Union européenne met en exergue la nature unique de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en consacrant le rôle moteur des États membres et en fixant plusieurs limites à l'action de l'UE dans ce domaine.

II Jusqu'à récemment, peu d'actions ont été entreprises au niveau de l'UE dans le domaine de la défense, et il n'existe pas à ce jour d'Union européenne de la défense. Cependant, face à un environnement mondial changeant et complexe, l'UE a lancé de nouvelles initiatives afin de renforcer la coopération entre les États membres. Pour la période 2021-2027, la Commission a proposé d'augmenter les dépenses consacrées aux projets de R&D liés à la défense en les faisant passer de 590 millions d'euros à 13 milliards d'euros. Elles seraient donc multipliées par 22 par rapport au cycle septennal actuel.

III Cette démarche a immanquablement retenu l'attention de la Cour, car une hausse aussi fulgurante du financement s'accompagne de risques sur le plan de la performance. La défense suppose de créer des capacités militaires réelles, clairement aptes à décourager toute menace éventuelle, et d'être prêt à agir en cas de besoin.

IV C'est pourquoi la Cour a élaboré le présent document d'analyse, qui consiste en un examen analytique reposant sur des informations accessibles au public. Ce document est consacré plus particulièrement i) au cadre juridique, institutionnel et financier du domaine de la défense et ii) à l'état actuel des capacités et des industries des États membres dans ce secteur. Il vise à mettre en évidence certains des principaux risques associés au niveau d'ambition renouvelé de l'UE et à la hausse de financement proposée.

V Les initiatives de l'UE dans le domaine de la défense constituent une première incursion dans un domaine où elle a peu d'expérience. En l'état actuel des choses, il existe un risque que les objectifs adéquats n'aient pas été fixés et que les systèmes appropriés ne soient pas en place pour supporter une telle hausse des dépenses de l'UE et le niveau d'ambition affiché désormais dans la stratégie globale de l'Union européenne.

VI Il existe des différences stratégiques manifestes d'un État membre à l'autre. De fait, ils n'ont ni la même perception des menaces, ni une vision commune du rôle de l'UE. Ils ont des règles d'engagement différentes et affichent des positions très diverses sur le recours à la force militaire. Dans un tel contexte, certains concepts tels que ceux d'«autonomie stratégique» ou d'«armée européenne» restent vastes et flous.

VII La cohérence des initiatives de l'UE et leurs synergies avec d'autres structures, en particulier celle de l'OTAN, sont essentielles. L'UE et l'OTAN font face aux mêmes défis sécuritaires et partagent donc des intérêts communs en matière de défense. Pour 22 États membres, l'OTAN reste l'instance la plus importante en ce qui concerne la défense collective. Les États membres de l'UE disposent d'un unique réservoir de forces; aussi, afin d'éviter une utilisation inefficace de l'argent du contribuable, la capacité de l'UE à fonctionner en complémentarité avec l'OTAN et, ainsi, à éviter les doubles emplois et les chevauchements de fonctions avec celle-ci constitue un point critique et une priorité majeure à court terme.

VIII Cependant, les coupes importantes et non coordonnées opérées dans les budgets de défense des États membres, conjuguées à un sous-investissement, ont affaibli leurs capacités militaires. À l'heure actuelle, les États membres de l'UE sont loin d'avoir les capacités militaires nécessaires pour atteindre le niveau d'ambition militaire de l'UE. Cette situation empirera avec le Brexit, étant donné que le Royaume-Uni est à l'origine d'environ un quart du total des dépenses de défense des États membres de l'UE.

IX Même si les dépenses de l'UE en matière de défense devraient augmenter dans un avenir proche, elles restent modestes (environ 3 milliards d'euros en moyenne chaque année) par rapport aux dépenses militaires globales des États membres. Selon les estimations, plusieurs centaines de milliards d'euros seraient nécessaires pour combler le déficit capacitaire de l'Europe si elle devait se défendre sans aide extérieure. Ne fût-ce que pour atteindre le seuil de référence de 2 % du PIB, les États membres de l'UE alliés de l'OTAN devraient investir 90 milliards d'euros supplémentaires chaque année, ce qui représenterait une augmentation de 45 % environ par rapport à leur niveau de dépenses de 2017.

X L'impact des nouvelles initiatives de l'UE et de la hausse rapide des dépenses qui les accompagne est conditionné par plusieurs facteurs essentiels qui ne sont pas encore réunis ou qui restent inconnus, en particulier:

- l'existence d'un processus de planification efficace au niveau de l'UE;

- o la participation des États membres;
- o l'incidence sur les besoins capacitaires réels;
- o le cadre en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte.

XI Des arguments économiques et industriels plaident en faveur d'une plus grande coopération de l'UE en matière de sécurité et de défense. Les tentatives précédentes de l'UE visant à soutenir la mise en place d'un marché européen des équipements de défense ouvert et concurrentiel se sont soldées par des échecs. La coopération limitée entre les États membres s'est traduite par un manque d'efficacité dans le secteur de la défense de l'UE, mettant en péril la compétitivité mondiale de son industrie et son aptitude à développer les capacités militaires nécessaires. Toutefois, la forte hausse des financements consacrés aux activités de R&D liées à la défense risque également de n'avoir aucune d'incidence concrète sur la compétitivité de l'industrie européenne de la défense.

XII Contribuer à améliorer les capacités de défense en Europe nécessite d'aller au-delà des discours et exige la mise en œuvre effective d'initiatives concrètes, le but étant d'encourager la compétitivité de l'industrie européenne de la défense et de renforcer les capacités militaires des États membres, en complémentarité totale avec l'OTAN. En définitive, la réussite et l'avenir de l'UE dans le domaine de la défense dépendent entièrement de la volonté politique des États membres, qui jouent un rôle central dans l'architecture de défense européenne.

Introduction

Contexte

01 Les évolutions récentes sur la scène internationale ont conduit les dirigeants européens à voir la défense comme un domaine d'action clé, faisant ainsi écho aux attentes croissantes des citoyens européens en matière de sécurité¹. Ces dernières années, l'annexion de la Crimée par la Russie, les relations transatlantiques fluctuantes, l'intensification et la diversification des menaces pesant sur la sécurité, ainsi que le retour de la concurrence entre grandes puissances ont donné une nouvelle impulsion à la coopération de l'UE dans le domaine de la défense.

02 Des arguments économiques plaident également en faveur d'une plus grande coopération de l'UE en matière de sécurité et de défense. Le fait est que la défense revêt une forte dimension économique et industrielle. La coopération limitée entre les États membres ainsi que les coupes opérées dans leurs budgets de défense depuis 2005 se sont traduites par un manque d'efficacité dans le secteur de la défense de l'UE, mettant en péril la compétitivité mondiale de son industrie et son aptitude à développer les capacités militaires nécessaires².

03 Dans ce contexte, la stratégie globale de l'UE de 2016 et le plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense qui l'accompagne fixent un niveau d'ambition plus élevé pour l'UE et ses États membres, l'objectif étant de promouvoir une Europe plus forte. En réponse à ces nouvelles ambitions, plusieurs initiatives et mécanismes liés à la défense ont vu le jour ces dernières années (voir [annexe I](#)). L'objectif de ce document d'analyse est de faire le point sur la coopération actuelle de l'UE en matière de défense, afin d'offrir une vue d'ensemble de la politique de défense naissante de l'Union et de l'environnement spécifique dans lequel elle s'inscrit.

À propos de ce document d'analyse

04 Le présent document d'analyse consiste en un examen analytique établi sur la base d'informations accessibles au public. Il ne prétend pas fournir une description

¹ [Eurobaromètre](#) n° 90 de novembre 2018.

² Document de travail des services de la Commission: analyse d'impact accompagnant la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense», SWD(2018) 345 final du 13.6.2018.

historique de la structure de la politique de défense de l'UE, mais porte plutôt sur la situation actuelle et sur les perspectives qui s'ouvrent avec le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP).

05 Il vise à alimenter la réflexion stratégique, en apportant une contribution aux colégislateurs et en sensibilisant davantage le public et les autres parties prenantes. Il permet également à la Cour d'acquérir des connaissances et de développer des compétences internes en vue de futurs travaux d'audit dans ce domaine.

06 Dans la première partie, nous présentons un aperçu du cadre juridique, institutionnel et financier lié à la politique de défense de l'UE. Dans la seconde partie, nous nous concentrons sur la défense de l'UE, tant du point de vue des capacités que du point de vue industriel, en nous attachant à présenter certaines des initiatives récentes prises au niveau de l'UE. Tout au long du document, nous mettons en lumière les obstacles à surmonter pour mettre en place une politique efficace, ainsi que les principaux risques inhérents aux ambitions et initiatives récentes de l'Union et à la hausse proposée du financement de la défense au niveau de l'UE.

07 Les éléments de fait présentés dans ce document d'analyse reposent sur:

- un examen documentaire, portant sur des documents de l'UE et des publications provenant d'autres sources (groupes de réflexion, instituts de recherche, experts, etc.);
- des entretiens avec des agents d'institutions et organes de l'UE, mais également d'autres institutions et organisations (par exemple l'OTAN et des groupes de réflexion).

08 Ce document d'analyse tient compte de l'évolution de la politique de défense de l'UE jusqu'au 17 juin 2019. La Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure et l'Agence européenne de défense ont eu la possibilité de commenter ce document avant sa finalisation. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles des institutions et organes susmentionnés.

1. Défense: le rôle clé des États membres

1.1 La défense: un domaine à part dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE

Dispositions spécifiques à la défense inscrites dans les traités

La politique de sécurité et de défense commune

09 La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Encadrée par le traité sur l'Union européenne (TUE), la PSDC a pour but d'assurer à l'Union «une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies»³. En outre, les États membres se doivent aide et assistance mutuelles au cas où l'un d'eux «serait l'objet d'une agression armée sur son territoire»⁴.

10 La PESC – et donc la PSDC – se caractérise notamment par sa nature intergouvernementale et par le rôle moteur qu'y jouent les États membres. Les politiques étrangères et de défense sont largement perçues comme des prérogatives de l'exécutif et comme des symboles forts et des attributs essentiels de la souveraineté nationale⁵. Le TUE met en exergue la nature unique de la PSDC, qui est soumise à des règles et à des procédures spécifiques.

11 Il importe en particulier de noter que le rôle des institutions de l'UE dans la PSDC diffère de celui qu'elles jouent dans les autres politiques de l'Union mises en œuvre dans le cadre institutionnel du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

³ Article 42, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE, version consolidée), JO C 326 du 26.10.2012.

⁴ La France a utilisé la clause d'assistance mutuelle (article 42, paragraphe 7, du TUE) pour la première fois à la suite des attentats terroristes perpétrés à Paris en 2016.

⁵ Service de recherche du Parlement européen, «Libérer le potentiel des traités de l'Union européenne – Une analyse article par article des possibilités d'action», janvier 2019.

(TFUE) (voir point 19). La Commission n'a aucun droit d'initiative⁶ et le Parlement européen n'a pas de pouvoir législatif. En outre, à quelques exceptions près⁷, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne la PSDC⁸.

12 Le traité sur l'Union européenne fixe plusieurs limites à l'action de l'UE en matière de PSDC. La première limite importante est le respect des «obligations [...] pour certains États membres⁹ qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)»¹⁰. Les dispositions de la PSDC ne doivent pas affecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres, par exemple en ce qui concerne la neutralité.

13 Deuxièmement, des dispositions spécifiques permettent aux États membres de se retirer de la coopération en matière de défense. Le Danemark a saisi cette possibilité en signant une clause d'exemption¹¹ et ne participe donc pas à la PSDC.

14 Troisièmement, le TUE restreint l'utilisation du budget de l'UE à des fins de défense. Plus précisément, le budget de l'UE ne peut pas financer des «dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense»¹². Cela vaut, par exemple, pour les dépenses liées à des opérations militaires qui sont supportées par les États membres participants (voir point 49). En outre, les États membres mettent à la disposition de l'UE des capacités civiles et militaires aux fins de la mise en œuvre de la PSDC, mais l'UE ne peut posséder de moyens militaires.

⁶ En vertu de l'article 42, paragraphe 4, du TUE, les décisions relatives à la PSDC sont adoptées «sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre».

⁷ En particulier, lors du contrôle de la légalité de mesures restrictives prises par le Conseil à l'encontre de personnes physiques et morales, ou lors du contrôle de la mise en œuvre de la PESC par les institutions de l'UE, laquelle ne doit pas «affecte[r] l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union».

⁸ Article 24, paragraphe 1, du TUE.

⁹ Vingt-deux États membres de l'UE sont des alliés de l'OTAN.

¹⁰ Article 42, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE.

¹¹ Protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au TUE.

¹² Article 41, paragraphe 2, du TUE.

15 Quatrièmement, compte tenu de la primauté de la souveraineté nationale, l'unanimité est généralement requise pour que le Conseil adopte une décision sur la PSDC¹³. Les États membres disposent donc d'un droit de veto et peuvent ainsi bloquer ou limiter les décisions prises au niveau de l'UE.

16 Cinquièmement, le traité limite explicitement le champ d'application de la PSDC aux «missions en dehors de l'Union»¹⁴. La PSDC concentre donc ses opérations sur les crises et les conflits extérieurs, plutôt que sur la défense territoriale de l'Europe, qui, pour la plupart des États membres, relève de la responsabilité de l'OTAN.

17 Les dispositions du TUE concernant la PSDC constituent la base juridique d'une «définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union», dont l'objectif est de «conduir[e] à une défense commune»¹⁵. Pour cela, les États membres doivent décider à l'unanimité de renforcer la coopération en matière de défense dans le cadre de l'UE.

18 Le TUE offre également des possibilités qui n'ont pas encore été exploitées¹⁶, telles que l'accélération du financement de la PSDC et la mise en place de missions relevant de cette dernière¹⁷. En ce qui concerne les missions civiles, le Conseil peut établir des «procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés [...] notamment aux activités préparatoires». Pour la préparation d'opérations militaires, les États membres peuvent créer un «fonds de lancement» collectif. Néanmoins, à ce jour, le Conseil n'a activé aucun de ces instruments.

Aspects de la politique de défense de l'UE régis par le TFUE

19 L'action de l'UE dans le domaine de la défense peut également comporter une dimension industrielle dès lors que l'objectif de l'UE est de soutenir le développement d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) forte et

¹³ Article 42, paragraphe 4, du TUE, des exceptions étant prévues pour l'Agence européenne de défense et le lancement de la coopération structurée permanente.

¹⁴ Article 42, paragraphe 1, du TUE.

¹⁵ Article 42, paragraphe 2, du TUE.

¹⁶ Pour une analyse détaillée, voir «Libérer le potentiel des traités de l'Union européenne – Une analyse article par article des possibilités d'action», Service de recherche du Parlement européen, janvier 2019.

¹⁷ Article 41, paragraphe 3, du TUE.

compétitive. À cet égard, les actes juridiques relatifs aux politiques de l'UE, par exemple pour le marché intérieur, la recherche et l'industrie, sont régis par le TFUE.

Principales parties prenantes et modalités de gouvernance

20 Le cadre institutionnel et les modalités de gouvernance associés à la défense européenne sont complexes et font intervenir un vaste réseau de parties prenantes de l'UE et de pays tiers. La nature intergouvernementale de la PSDC est illustrée par le rôle clé joué par les États membres, et donc par le Conseil européen et le Conseil de l'UE dans ce domaine (voir [annexe II](#)).

21 Le Conseil européen, organe suprême de l'UE, définit les orientations et les priorités politiques générales. Il nomme également le haut représentant chargé de mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune, dont la PSDC. En décembre 2013, le Conseil européen a tenu pour la première fois un débat thématique sur la défense¹⁸. Depuis lors, la coopération européenne en la matière constitue un point régulièrement inscrit à son ordre du jour¹⁹.

22 Le Conseil de l'UE est chargé de prendre les décisions relevant de la PSDC. Dans la plupart des cas, le Conseil statue à l'unanimité. Il n'existe pas de formation du Conseil spécifique à la défense, mais les ministres de la défense se réunissent en une configuration spéciale du Conseil des affaires étrangères et consultent plusieurs instances préparatoires²⁰.

23 Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP) est chargé de formuler des propositions et de mettre en œuvre les décisions relatives à la PSDC. Pour ce faire, il est assisté par les services et organes compétents du SEAE, à savoir l'état-major de l'Union européenne (EMUE), la direction «Gestion des crises et planification», la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) et la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC)²¹. Également

¹⁸ Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, EUCO 217/13.

¹⁹ «The European Council's 'rolling agenda' on European defence cooperation», Briefing du Service de recherche du Parlement européen, juin 2018.

²⁰ En l'occurrence le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), le Groupe politico-militaire (GPM) et le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (Civcom).

²¹ Créée en 2017, la MPCC est le quartier général opérationnel permanent de l'Union. Elle est chargée, au niveau stratégique, de la planification et de la conduite opérationnelles de

vice-président de la Commission européenne, il assure à ce titre la coordination de la politique étrangère de l'UE et veille à sa cohérence. À la Commission, le service des instruments de politique étrangère (service des IPE) finance les missions civiles menées dans le cadre de la PSDC. Le service des IPE est placé sous l'autorité directe du HR/VP et travaille en étroite collaboration avec le SEAE.

24 Parallèlement, la Commission a un rôle important à jouer dans la promotion de la compétitivité de l'industrie européenne de la défense (voir points [46](#), et [124](#) à [127](#)). La direction générale du marché intérieur (DG GROW) est chef de file, mais aussi responsable du marché unique de la défense.

25 Trois agences participent à la PSDC: l'Agence européenne de défense (AED), l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) et le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE). Parmi elles, l'AED, créée en 2004, joue un rôle central. Elle assiste le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union dans le domaine de la gestion de crise et elle soutient la PSDC. Dirigée par le HR/VP, l'AED assume essentiellement trois fonctions²²:

- 2) celle d'instrument intergouvernemental essentiel de hiérarchisation des priorités au niveau de l'UE en ce qui concerne le soutien au développement des capacités;
- 3) celle d'instance privilégiée au niveau de l'UE en matière de coopération et d'aide à la gestion pour les États membres participants souhaitant mener des activités de développement technologique et capacitaire;
- 4) celle d'opérateur central des activités liées à la défense financées par l'UE.

26 Le rôle du Parlement européen dans la PSDC est limité. Il dispose d'une sous-commission en charge de la sécurité et de la défense et il est régulièrement consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux concernant la PSDC. Le Parlement européen évalue régulièrement les progrès accomplis dans le domaine de la PSDC et

missions PSDC militaires à mandat non exécutif de l'UE. Trois missions de formation de l'UE sont en cours: en République centrafricaine, au Mali et en Somalie. Le 19 novembre 2018, le Conseil a convenu d'élargir le champ d'action de la MPCC afin qu'elle puisse mener une opération militaire à mandat exécutif limitée à la taille d'un groupement tactique de l'UE (environ 2 000 soldats) à l'horizon 2020.

²² Décision (PESC) 2015/1835 du Conseil du 12 octobre 2015 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense. En mai 2017, les ministres de la défense ont approuvé les conclusions et recommandations issues de l'examen à long terme de l'AED, en renforçant le rôle de l'Agence.

peut soumettre des recommandations au Conseil ou au HR/VP. En dehors de la PSDC, le Parlement européen, en tant que colégislateur, examine les capacités de défense et les programmes de recherche financés par le budget de l'UE, tels que le Fonds européen de la défense proposé (voir point 124). Toutefois, il a une influence limitée sur «les premières étapes du processus de planification de la défense de l'UE»²³.

27 Les prérogatives de la Cour des comptes européenne en matière de contrôle sont principalement liées aux sources de financement des différents volets de la PSDC. La Cour des comptes européenne n'a pas de mandat pour contrôler les opérations militaires de la PSDC. Il en va de même pour l'AED, ses projets financés et les dépenses opérationnelles de la PSDC supportées par les États membres, qui sont contrôlés par des collèges d'auditeurs spécialement désignés. Par contre, les projets liés à la défense financés par le budget de l'UE font l'objet de contrôles de la Cour des comptes. C'est également le cas pour les missions civiles relevant de la PSDC, qui sont financées par le budget général de l'UE et sur lesquelles la Cour des comptes a publié deux rapports spéciaux ces dernières années²⁴.

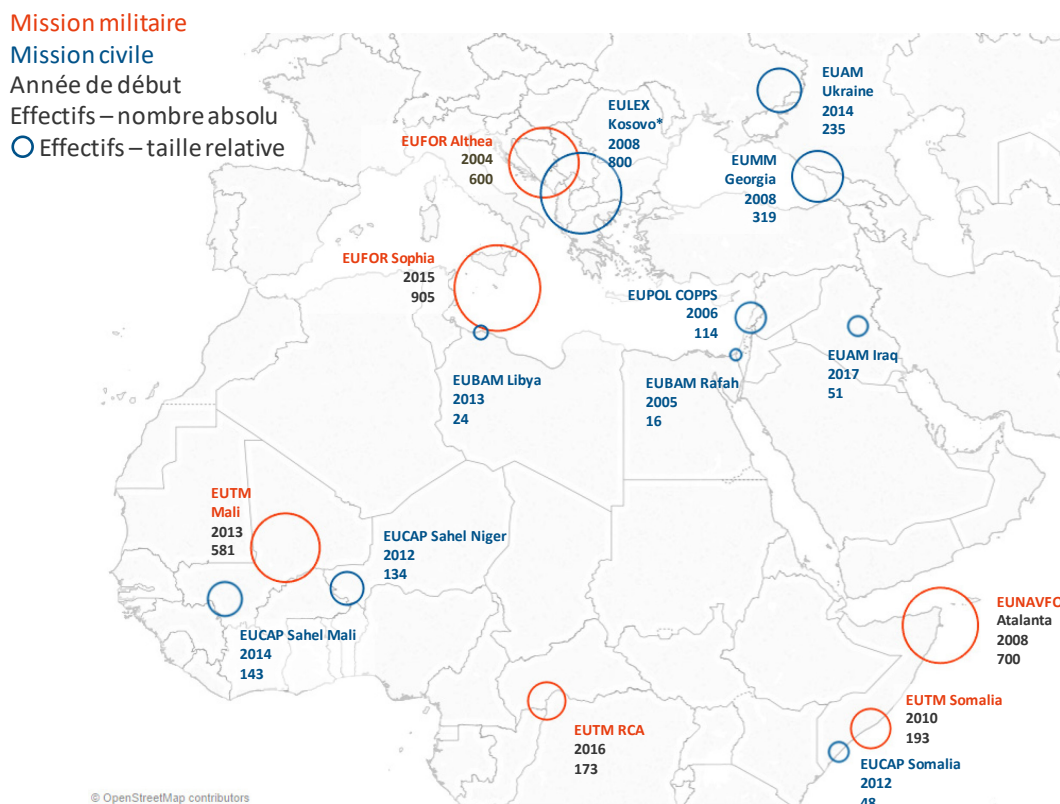
Opérations et missions relevant de la PSDC

28 Le volet opérationnel de la PSDC a donné lieu depuis 2003 à 35 missions et opérations civiles et militaires déployées dans le monde entier. Il existe d'importantes différences entre ces deux types de missions en ce qui concerne leurs objectifs, leur conduite et leur financement. Les missions et opérations militaires font intervenir des soldats détachés par des États membres de l'UE pour mettre fin à la violence et rétablir la paix. En 2017, l'UE a mené six missions militaires avec le concours d'environ 3 200 personnels militaires. Les missions civiles font appel à du personnel civil, principalement détaché par des États membres, tels que des juges ou des policiers chargés de contribuer à la reconstruction des institutions d'un pays après un conflit en dispensant des formations et des conseils aux autorités nationales. En 2017, environ 1 880 personnes ont participé à 10 missions civiles (voir *figure 1*).

²³ Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, étude réalisée à la demande de la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, avril 2019 [NdT: citation traduite par nos soins].

²⁴ Le rapport spécial n° 15/2018 intitulé «Renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure au Niger et au Mali: des progrès certes, mais lents et limités» et le rapport spécial n° 7/2015 intitulé «Mission de police de l'UE en Afghanistan: résultats mitigés».

Figure 1 – Lieu et taille des missions et opérations menées dans le cadre de la PSDC – décembre 2017



* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel 2017 sur les missions et opérations PSDC du SEAE et de l'édition 2018 du *Yearbook of European Security* de l'IESUE.

Coopération en matière de défense en Europe et au-delà

29 Il existe plusieurs cadres de coopération, dont l'UE, dans le domaine de la défense. La PSDC fait partie d'une architecture européenne complexe en matière de sécurité et de défense, qui est façonnée par une multitude de cadres ou de « pôles » de coopération, bilatéraux ou multilatéraux, en dehors du cadre institutionnel de l'UE. Ces dernières années, ces pôles ont évolué sur le plan tant quantitatif que qualitatif²⁵. Ces initiatives sont de nature et de taille variables et concernent à la fois i) le développement et l'acquisition de capacités et ii) le volet opérationnel.

²⁵ Dick Zandee, « *Clusters: the drivers of European Defence* », *Nação e Defesa* n° 150, 2018.

30 Deux organisations internationales – l'OTAN et les Nations unies (ONU) – jouent un rôle crucial dans le maintien de la paix et dans d'autres opérations civiles et militaires.

L'OTAN

31 L'OTAN est l'alliance militaire la plus puissante au monde. Ses tâches essentielles sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative²⁶. Le principe de défense collective, qui suppose une assistance mutuelle entre alliés, est consacré dans le traité fondateur de l'OTAN²⁷.

32 Du fait de la double appartenance d'une partie de leurs membres²⁸, l'UE et l'OTAN font face aux mêmes défis sécuritaires et partagent donc des intérêts communs en matière de défense. Pour la majorité des États membres de l'UE, la défense européenne se joue principalement à deux niveaux, puisqu'elle repose à la fois sur la capacité d'autodéfense de chaque État membre et sur la défense collective assurée par l'OTAN. Dans ce contexte, la coopération UE-OTAN «constitue un pilier essentiel des travaux de l'UE visant à renforcer la sécurité et la défense européennes»²⁹. Comme le précise la stratégie globale de l'Union européenne (SGUE)³⁰, pour la plupart des États membres de l'UE, l'OTAN reste l'instance la plus importante en ce qui concerne la défense collective. Dans le même temps, le fait que certains États membres de l'UE ne soient pas des alliés de l'OTAN signifie que «leurs obligations sont différentes dans le cadre de l'Union européenne de la défense»³¹. Cette situation n'empêche pas la

²⁶ https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_133127.htm.

²⁷ Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord.

²⁸ Vingt-deux États membres de l'UE sont des alliés de l'OTAN, six (l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède) n'en faisant pas partie. À l'inverse, plusieurs membres de l'OTAN ne font pas partie de l'UE (l'Albanie, le Canada, les États-Unis, l'Islande, le Monténégro, la Norvège et la Turquie).

²⁹ Troisième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ensemble commun de propositions approuvé par les Conseils de l'Union européenne et de l'OTAN les 6 décembre 2016 et 5 décembre 2017, juin 2018 [NdT: citation traduite par nos soins].

³⁰ «Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne», juin 2016.

³¹ Résolution du Parlement européen du 13 juin 2018 sur les relations UE-OTAN (2017/2276(INI)).

coopération avec les États membres de l'UE qui n'appartiennent pas à l'OTAN de faire «partie intégrante de la coopération entre l'UE et l'OTAN»³².

33 Pour s'acquitter de ses missions de dissuasion et de défense collective, l'OTAN s'attache à couvrir tout l'éventail des capacités, ce qui inclut les capacités nucléaires, conventionnelles et de défense antimissile balistique. Elle possède une chaîne de commandement politico-militaire claire reposant sur une structure de commandement qui «se compose de quartiers généraux multinationaux permanents aux niveaux de commandement stratégique, opératif et de composante»³³ avec un effectif d'environ 6 800 personnes. En outre, par l'intermédiaire de la structure de forces de l'OTAN, les pays membres de l'organisation mettent à sa disposition des forces et des quartiers généraux, à titre permanent ou temporaire, pour lui permettre de mener à bien ses opérations.

34 Les relations entre l'UE et l'OTAN ont été formalisées en 2001 et ont abouti à la constitution d'un partenariat stratégique. Dans la logique de la déclaration commune UE-OTAN de 2016³⁴, un ensemble de 74 mesures sont actuellement mises en œuvre dans plusieurs domaines destinés à la coopération renforcée: les menaces hybrides, la coopération opérationnelle – y compris les questions maritimes –, la cybersécurité et la cyberdéfense, les capacités de défense, l'industrie de la défense et la recherche dans ce domaine, les exercices, le renforcement des capacités en matière de défense et de sécurité, et le dialogue UE-OTAN.

Les Nations unies

35 Depuis le lancement des missions et opérations de la PSDC en 2003, l'UE et les Nations unies ont opéré en partenariat dans le domaine de la gestion des crises et des opérations de maintien de la paix civiles, policières et militaires. La plupart des missions et des opérations relevant de la PSDC sont en fait déployées dans les mêmes zones géographiques que les missions des Nations unies, ce qui justifie une coopération accrue. En septembre 2018, l'UE et les Nations unies ont renforcé leur

³² Conclusions du Conseil relatives au troisième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ensemble commun de propositions approuvé par les Conseils de l'Union européenne et de l'OTAN, juin 2018 [NdT: citation traduite par nos soins].

³³ «La structure de commandement de l'OTAN», Fiche d'information de l'OTAN, février 2018.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. Une deuxième déclaration commune a été signée le 10 juillet 2018, https://www.consilium.europa.eu/media/36093/otan_ue_9-july-final_fr.pdf.

partenariat stratégique concernant les opérations de paix et la gestion des crises pour la période 2019-2021.

36 L'UE et ses États membres, pris collectivement, constituent les principaux contributeurs financiers du système onusien. En 2017, les États membres de l'UE ont financé plus de 31 % du budget consacré aux opérations de maintien de la paix des Nations unies³⁵. En 2019, près de 6 000 soldats, policiers et experts provenaient des États membres de l'UE et représentaient environ 6,5 % du personnel de maintien de la paix des Nations unies³⁶. Il arrive, comme ce fut le cas en Bosnie-Herzégovine ou en République démocratique du Congo, que les missions de l'UE prennent le relais de missions des Nations unies.

1.2 Évolutions récentes au niveau de l'UE: un niveau d'ambition renouvelé

La stratégie globale de l'UE et le plan d'action européen de la défense

37 La stratégie globale de l'Union européenne³⁷ expose une vision stratégique devant étayer la politique étrangère de l'UE³⁸. La SGUE repose sur cinq priorités, parmi lesquelles figurent la sécurité de l'Union et une approche intégrée des conflits et des crises³⁹.

³⁵ *The European Union at the United Nations*, Fiche d'information, 21.9.2018.

³⁶ Au total, 89 480 personnes servaient dans des opérations de maintien de la paix des Nations unies au début de l'année 2019, dont 5 965 provenaient d'États membres de l'UE. *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking*, Nations unies, 28.2.2019.

³⁷ «Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», juin 2016.

³⁸ Dans la continuité d'un processus engagé en décembre 2013, le Conseil européen de juin 2015 a chargé la HR/VP de «poursuiv[r] le processus de réflexion stratégique en vue d'élaborer, en étroite coopération avec les États membres, une stratégie globale de l'UE concernant les questions de politique étrangère et de sécurité». Le Conseil européen a accueilli avec satisfaction la SGUE en juin 2016 et le Conseil a adopté des conclusions sur sa mise en œuvre en novembre 2016.

³⁹ Les cinq priorités sont les suivantes: la sécurité de notre Union; la résilience des États et des sociétés dans notre voisinage oriental et méridional; une approche intégrée des conflits et des crises; des ordres régionaux de coopération; la gouvernance mondiale au 21^e siècle.

38 L'autonomie stratégique fait partie des objectifs de l'Union mentionnés dans la SGUE. Elle est définie comme la «capacité à agir et à coopérer, chaque fois que cela est possible, avec les partenaires internationaux et régionaux, tout en étant capable de fonctionner de manière autonome où et quand cela s'avère nécessaire»⁴⁰.

39 Sur la base de la SGUE et de son plan de mise en œuvre ultérieur en matière de sécurité et de défense, le Conseil a fixé le niveau d'ambition de l'UE en novembre 2016⁴¹ (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Le niveau d'ambition de l'UE

Le niveau d'ambition de l'UE comporte une dimension politique et une dimension militaire⁴². Il est le fruit de textes successifs établis entre 1999 et 2016.

Dimension politique

Sur le plan politique, l'UE a défini son niveau d'ambition pour la dernière fois dans la SGUE et son plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense. La SGUE mentionne trois priorités stratégiques dans le domaine de la sécurité et de la défense: i) la réaction aux crises et conflits extérieurs; ii) le renforcement des capacités des partenaires; iii) la protection de l'Union et de ses citoyens⁴³.

Dimension militaire

Sur le plan militaire, ces objectifs requièrent «tout l'éventail des capacités de défense»⁴⁴. Toutefois, la SGUE n'a pas conduit à revoir entièrement les types d'opérations que l'UE et ses États membres devraient être en mesure de mener à

⁴⁰ Plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense, 14.11.2016 [NdT: citation traduite par nos soins].

⁴¹ Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, 14.11.2016.

⁴² *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS et DGAP, novembre 2018.

⁴³ Ces trois priorités stratégiques sont exposées plus en détail dans les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense datées du 14.11.2016.

⁴⁴ «Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», juin 2016.

bien⁴⁵. Le niveau d'ambition militaire actuel de l'UE découle toujours i) du TUE et ii) des objectifs globaux⁴⁶.

- En vertu du TUE⁴⁷, l'UE et ses États membres devraient être en mesure de mener à bien les opérations suivantes: «les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits»⁴⁸.
- Les objectifs globaux consistent à pouvoir déployer 50 000 à 60 000 personnes rapidement – dans un délai de 60 jours pour les missions les plus exigeantes – et pendant au moins un an⁴⁹.

40 En novembre 2016, la Commission a présenté un plan d'action européen de la défense⁵⁰, qui traite des aspects industriels de la défense. Il y est prévu:

- de créer un Fonds européen de la défense⁵¹ visant à soutenir une industrie de la défense compétitive et innovante en Europe;
- d'encourager l'investissement dans les petites et moyennes entreprises (PME) et dans les entreprises à moyenne capitalisation tout au long de la chaîne d'approvisionnement en matière de défense, grâce aux fonds de l'UE et au

⁴⁵ *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS et DGAP, novembre 2018.

⁴⁶ Les objectifs globaux sont l'expression du but politique poursuivi par l'UE en ce qui concerne la gestion des crises, dans lequel s'inscrit également le niveau d'ambition militaire. La dernière version en date fait référence aux valeurs cibles fixées pour 2010.

⁴⁷ Article 43, paragraphe 1, du TUE.

⁴⁸ L'annexe aux conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense datées du 14.11.2016 précise les types de missions civiles et d'opérations militaires possibles dans le cadre de la PSDC, qui découlent du niveau d'ambition de l'UE.

⁴⁹ Conformément au niveau d'ambition fixé par le Conseil européen en décembre 2008, l'UE devrait être en mesure d'effectuer simultanément un certain nombre de missions et d'opérations civiles et militaires, selon différents scénarios.

⁵⁰ Plan d'action européen de la défense, Communication de la Commission, COM(2016) 950 final, novembre 2016.

⁵¹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

soutien financier de la Banque européenne d'investissement⁵² pour les technologies à double usage;

- o de renforcer le marché unique de la défense grâce à la mise en œuvre efficace de deux directives: celle relative aux marchés publics dans le domaine de la défense⁵³ et celle relative aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense⁵⁴.

Les dépenses consacrées à la défense au sein de l'UE

41 Les dépenses liées à la défense au sein de l'UE se répartissent en trois catégories:

- 1) les dépenses nationales des États membres;
- 2) les dépenses financées par le budget de l'UE;
- 3) les mécanismes qui s'inscrivent dans le cadre de l'UE mais qui sont financés par les États membres en dehors du budget de l'UE (essentiellement des mécanismes intergouvernementaux)⁵⁵.

42 Le niveau d'ambition plus élevé de l'UE se traduit par une augmentation notable du montant affecté à la défense dans le budget de l'UE, en particulier pour le prochain CFP (voir point 52). Même si les dépenses de l'UE en matière de défense devraient augmenter dans un avenir proche, elles restent modestes (environ 3 milliards d'euros par an en moyenne) et représentent moins de 2 % des dépenses militaires globales des

⁵² Dans le cadre de l'Initiative de sécurité européenne, la Banque européenne d'investissement fournira, entre 2018 et 2020, 6 milliards d'euros de financement dans les domaines de la R&D à double usage, de la cybersécurité et de la sécurité civile. «Cadre opérationnel du Groupe BEI et plan d'activité 2018», 12.12.2017.

⁵³ Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité.

⁵⁴ 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.

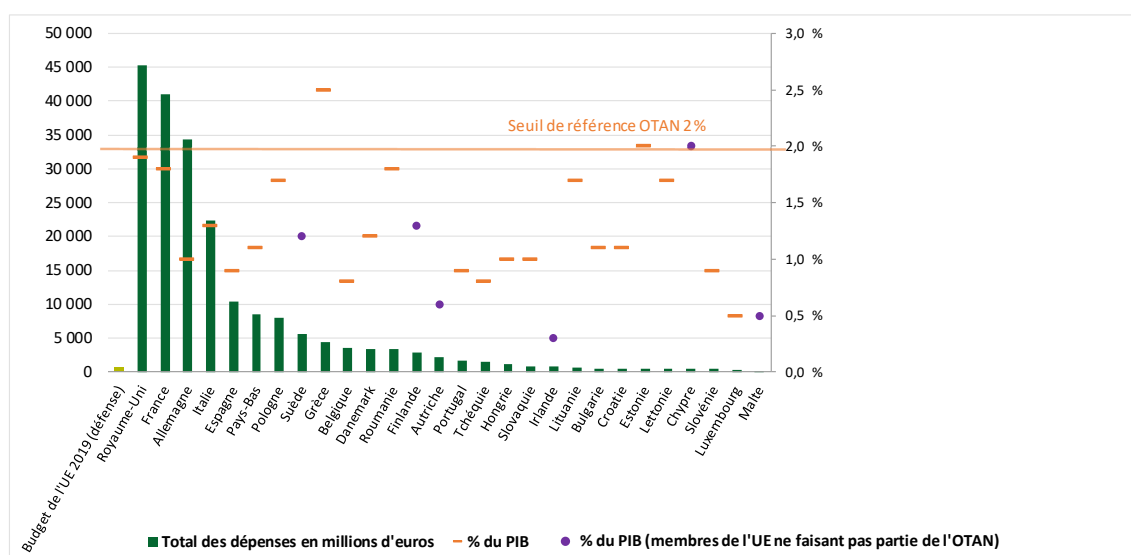
⁵⁵ Les dépenses auxquelles il est fait référence dans cette troisième rubrique font en réalité partie des dépenses nationales des États membres de l'UE (première rubrique). Elles sont présentées séparément par souci de clarté.

États membres. En fait, les dépenses de défense s'effectuent principalement au niveau national.

Les budgets nationaux des États membres de l'UE

43 Rien qu'en 2017, les 28 États membres de l'UE ont consacré à la «défense» plus de 200 milliards d'euros de dépenses publiques. Les budgets nationaux de défense sont très supérieurs au budget de défense de l'UE: au total, ils représentent environ 75 fois les dépenses de défense de l'UE dans le cadre du CFP actuel. La [figure 2](#) montre les dépenses totales consacrées à la défense par chaque État membre de l'UE en 2017.

Figure 2 – Dépenses de défense au sein de l'UE – Budgets nationaux en 2017⁵⁶



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat.

Le budget de l'UE

44 Le budget de l'UE ne peut être utilisé pour la défense que pour certains types de dépenses (définis par le traité, voir point [14](#)) et dans la limite d'un certain montant. Le principal programme de financement dans ce domaine est le chapitre du budget consacré à la PESC (voir [tableau 1](#)).

⁵⁶ À des fins de comparaison, nous présentons également les fonds alloués à la défense sur le budget 2019 de l'UE.

Tableau 1 – Principales lignes budgétaires opérationnelles liées aux actions relevant de la PESC et aux dépenses de sécurité/défense, CFP actuel 2014-2020

Ligne budgétaire	Rubrique	Budget 2019 (millions d'euros)	2014-2020 (millions d'euros)
Politique étrangère et de sécurité commune			
19 03 01	PESC: soutien à la préservation de la stabilité au moyen des missions dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et des représentants spéciaux de l'Union européenne	314	2 066
19 03 02	PESC: soutien à la non-prolifération et au désarmement	20	
Instrument contribuant à la stabilité et à la paix			
19 02 01	Renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Compétitivité et capacité d'innovation de l'industrie de la défense			
02 04 77	Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense (PADR)	25	90
02 07 01	Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP)	245	500
TOTAL		634	2 756

Source: Cour des comptes européenne.

45 Le budget de l'UE ne finance que les missions civiles entreprises dans le cadre de la PSDC. Les opérations militaires sont financées par les États membres (voir point 49). En outre, conformément aux dispositions du TFUE, le budget de l'UE sert aussi à soutenir des activités de R&D axées sur la défense.

46 En effet, la mise en place de deux programmes pilotes (la PADR et l'EDIDP) témoigne de la volonté de l'UE d'intensifier son financement de la défense. Lancée en 2017 dans le cadre du volet recherche, la PADR permet pour la première fois de financer des projets de recherche à des fins militaires directement sur le budget de l'UE (voir points 124 à 127).

47 Outre les fonds consacrés aux projets de R&D trouvant une application dans le domaine de la défense, le budget de l'UE soutient également le développement de technologies à double usage. Selon leurs objectifs, les entreprises européennes du

secteur de la défense peuvent accéder à tout un éventail de programmes de financement, en particulier à des fonds destinés à accroître la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) ainsi qu'à soutenir les systèmes de navigation et d'observation de la Terre par satellite (Galileo et Copernicus)⁵⁷.

Les mécanismes de l'UE financés par les États membres en dehors du budget de l'Union

48 Plusieurs mécanismes au niveau européen, par exemple l'Agence européenne de défense, sont financés directement par les États membres de l'UE. Les contributions des États membres alimentent le budget général de l'Agence⁵⁸. En outre, les États membres de l'UE peuvent décider de participer à des projets de l'Agence au cas par cas, en fonction de leurs besoins à l'échelle nationale.

49 Sur le plan opérationnel, les missions militaires menées dans le cadre de la PSDC sont financées par les États membres participants sous deux formes: i) la mise à disposition de personnel, de services et de ressources, financés au niveau national, selon le principe d'imputation des dépenses à leur auteur, et ii) un mécanisme de mutualisation baptisé «Athena».

50 Athena est un instrument extrabudgétaire qui mutualise les fonds provenant des États membres⁵⁹. Il finance les coûts communs⁶⁰ des opérations militaires de l'UE, mais ne prend en charge qu'une part limitée des coûts totaux (5 % à 15 %); la grande majorité des coûts⁶¹ sont supportés directement par les États membres sur une base individuelle. Six opérations militaires actives de l'UE reçoivent actuellement un financement du mécanisme Athena, ce qui représente un budget annuel d'environ

⁵⁷ Pour une liste complète des Fonds de l'UE soutenant des projets civils et à double usage, voir le [portail de financement de l'AED](#). Les entreprises établies en Europe peuvent également bénéficier du soutien du réseau européen des régions ayant un lien avec la défense (www.endr.eu), dont l'objectif est d'accroître le nombre de projets liés à la défense qui ont accès à un financement de l'UE.

⁵⁸ En 2018, le budget général de l'AED s'élevait à 33 millions d'euros et son budget total, à environ 94 millions d'euros.

⁵⁹ Les États membres contribuent selon la clé du revenu national brut. Les pays tiers participant à des missions de la PSDC contribuent de manière ponctuelle.

⁶⁰ Tels que les frais de fonctionnement des quartiers généraux, des infrastructures, des services médicaux, etc.

⁶¹ Coûts liés aux personnels militaires, aux équipements, etc.

78 millions d'euros. La [figure 3](#) présente les sources de financement selon la nature des coûts et les types de missions relevant de la PSDC.

Figure 3 – Financement des missions relevant de la PSDC

		Source du financement		
		Budget général de l'UE	États membres (sauf Danemark)	
			Mécanisme Athena (financement collectif)	Financement national
Missions PSDC	civiles	Coûts administratifs* et opérationnels		
	militaires	Coûts administratifs*	Coûts opérationnels communs	Coûts opérationnels individuels

* Le budget de l'UE ne peut couvrir que les coûts administratifs des institutions de l'UE (article 41, paragraphe 1, du TUE).

Source: Cour des comptes européenne.

51 Également hors du budget de l'UE, le Fonds européen de développement soutient les efforts de l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité – y compris en finançant la formation militaire ou les équipements destinés aux opérations africaines – par l'intermédiaire de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique⁶².

Propositions pour l'avenir

52 La proposition de la Commission pour le CFP 2021-2027 reflète l'ambition de voir la défense jouer un rôle plus important à l'avenir. Les 22,5 milliards d'euros alloués à la défense dans le budget de l'UE⁶³ représentent une augmentation importante par rapport aux 2,8 milliards d'euros de la période 2014-2020. La [figure 4](#) illustre les principales différences entre le CFP actuel et les propositions formulées pour le prochain.

53 Les instruments extrabudgétaires devraient jouer un rôle important dans le financement futur d'actions opérationnelles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et ayant des implications militaires ou dans le domaine de la

⁶² Pour un aperçu de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, voir le rapport spécial n° 20/2018 «Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité: un recentrage s'impose».

⁶³ Treize milliards d'euros proposés pour le Fonds européen de la défense, 6,5 milliards d'euros alloués à la mobilité militaire et 3 milliards d'euros proposés pour la PESC.

défense⁶⁴, comme en témoigne la proposition de créer une facilité européenne pour la paix (FEP) en dehors du CFP.

54 La FEP, dont l'enveloppe budgétaire devrait s'élever à 10,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027, sera constituée de mécanismes existants⁶⁵, fusionnés en un seul Fonds dans le but de venir à bout de leurs lacunes et de leurs limites actuelles et de «renforc[er] la capacité de l'Union à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale»⁶⁶. La proposition concerne trois aspects majeurs:

- 1) faciliter les opérations militaires de l'UE en constituant un fonds permanent et en élargissant la prise en charge des coûts communs par rapport au mécanisme Athena⁶⁷;
- 2) élargir le champ d'action de l'UE au financement d'opérations de soutien de la paix menées par des États tiers et des organisations internationales à l'échelle mondiale⁶⁸;
- 3) étendre le soutien de l'UE aux activités de renforcement des capacités des forces armées de pays partenaires.

⁶⁴ «Facilité européenne pour la paix: Un fonds hors budget de l'UE destiné à consolider la paix et à renforcer la sécurité internationale», Fiche d'information du SEAE, juin 2018.

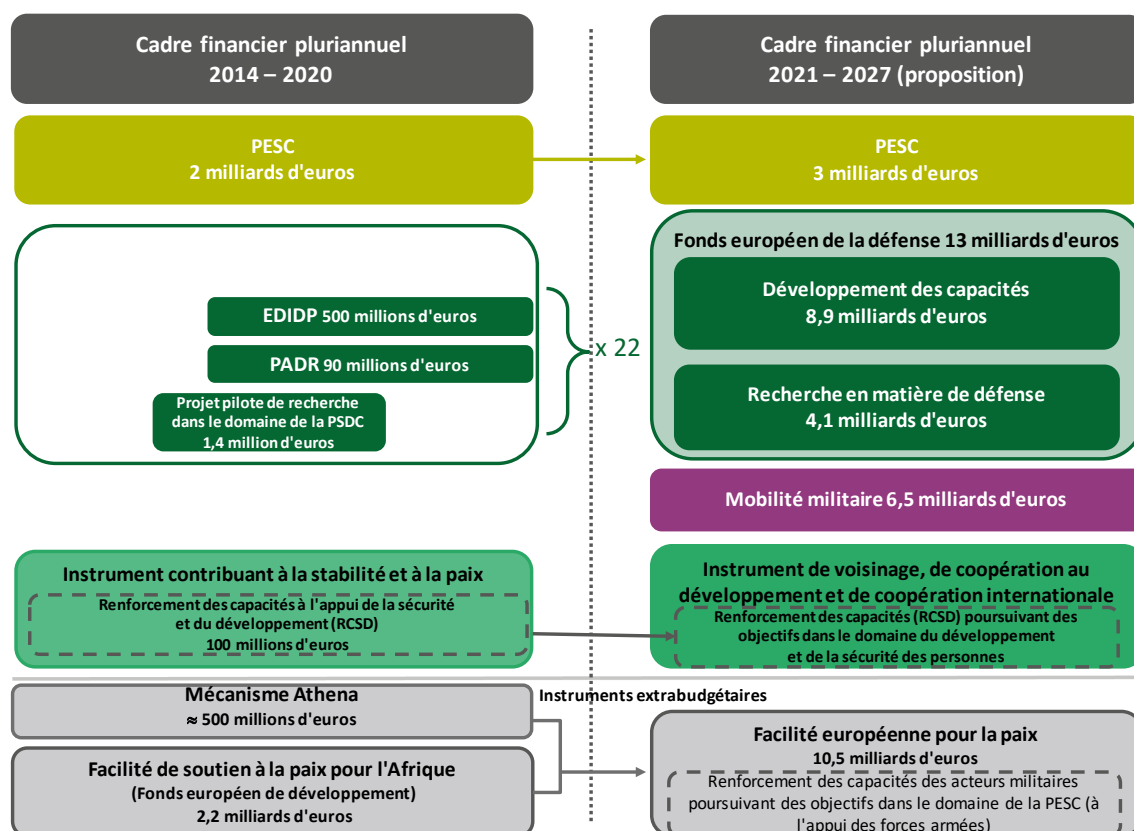
⁶⁵ La facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et le mécanisme Athena.

⁶⁶ Proposition du 13 juin 2018 présentée au Conseil par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec le concours de la Commission, en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix (HR(2018) 94).

⁶⁷ Par conséquent, les coûts communs d'une opération militaire devraient atteindre 35 % à 45 % du coût global de la mission, contre 5 % à 15 % dans le cadre du mécanisme Athena actuel.

⁶⁸ Avec la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, cette aide est actuellement limitée à l'Afrique et à l'Union africaine.

Figure 4 – Propositions de modification du financement de la défense de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

1.3 Les risques associés aux nouvelles ambitions de l'UE en matière de défense

55 Les initiatives de l'UE liées à la défense constituent une première incursion dans un domaine où elle a peu d'expérience. Les déclarations politiques associées aux nouvelles initiatives ont peut-être suscité des attentes auxquelles l'UE pourrait ne pas être en mesure de répondre⁶⁹. En l'état actuel des choses, il existe un risque que les objectifs adéquats n'aient pas été fixés et que les systèmes appropriés ne soient pas en place pour supporter une telle hausse des dépenses de l'UE et le niveau d'ambition affiché à présent dans la SGUE.

⁶⁹ S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, 2018.

L'ambition de la politique de défense de l'UE

56 La défense est un domaine à part, intrinsèquement lié à la souveraineté nationale. Les décisions de l'UE en matière de défense sont donc le résultat d'un processus politique qui suppose de trouver un compromis entre des logiques et des intérêts multiples.

57 Dans ce contexte, il existe des différences stratégiques évidentes entre États membres⁷⁰:

- ils n'ont pas tous la même perception des menaces;
- ils ont des cadres institutionnels et des règles d'engagement différents et affichent des points de vue très variés sur le recours à la force militaire;
- enfin, ils ne partagent pas une vision commune du rôle de l'UE.

58 Par exemple, certains États membres ont tendance à se concentrer sur la défense territoriale face aux menaces militaires que fait peser la Russie, tandis que d'autres sont davantage attentifs aux questions de sécurité en lien avec l'Afrique du Nord et le Proche-Orient⁷¹. Certains États membres ont une tradition de neutralité, tandis que d'autres sont disposés à participer à des opérations dans le haut du spectre.

59 Dans un tel contexte, certains concepts tels que ceux d'«autonomie stratégique» ou d'«armée européenne» restent vastes et flous. Ils peuvent être perçus comme contre-productifs à l'égard des relations et de la coopération avec l'OTAN, un domaine crucial pour la majorité des États membres de l'UE.

Autonomie stratégique et niveau d'ambition

60 L'autonomie stratégique de l'Europe est l'un des concepts clés de la SGUE (voir points 37 à 39)⁷². Toutefois, le fait que les États membres n'aient pas la même

⁷⁰ J-D. Giuliani, «Défense: Le réveil de l'Europe», *Question d'Europe*, n° 474, Fondation Robert Schuman, mai 2018.

⁷¹ «En défense de l'Europe – Plus d'intégration en matière de défense, une réponse à l'épreuve stratégique que traverse l'Europe», Note stratégique du CESP, juin 2015.

⁷² Ce concept est régulièrement mentionné dans les documents officiels de l'UE. Par exemple, en juin 2019, le Conseil déclarait que «grâce à une prise en compte des besoins actuels et futurs de l'Europe en matière de sécurité et défense, l'UE accroît sa capacité à agir en tant

compréhension de ce qu'implique cette autonomie signifie que le niveau d'ambition politique de la SGUE n'a pas pu être entièrement traduit en termes militaires⁷³. Le concept d'autonomie stratégique et le niveau d'ambition – y compris la référence à «tout l'éventail des capacités de défense» – restent vagues quant à leurs implications sur le plan de la défense⁷⁴.

61 La SGUE, en particulier sa troisième priorité stratégique, «la protection de l'Europe et des citoyens européens», est dépourvue d'expression militaire claire, complète et détaillée. Des questions cruciales restent sans réponse, notamment: le niveau d'ambition qu'affiche l'UE en ce qui concerne son autonomie se limite-t-il aux opérations menées hors de l'Union? Ou cela signifie-t-il que les États membres devraient également être en mesure de défendre leur propre territoire⁷⁵? Certains experts estiment donc qu'une certaine confusion règne quant aux objectifs de l'Union en matière de défense⁷⁶.

62 En outre, le niveau élevé d'ambition de la SGUE (voir *encadré 1*) contraste avec les ressources disponibles et les capacités correspondantes des États membres. Plusieurs d'entre eux éprouvent déjà des difficultés ne fût-ce qu'à respecter leur engagement envers l'OTAN⁷⁷, qui constitue le réseau de référence en matière de défense pour la plupart des États membres (voir *figure 2*). Il existe donc un fossé évident entre ce que les États membres sont censés faire et ce dont ils peuvent convenir et s'acquitter⁷⁸.

que garant de la sécurité, son autonomie stratégique et sa capacité à coopérer avec des partenaires».

⁷³ Jo Coelmont, *European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?*, mars 2019.

⁷⁴ Thierry Tardy, «Le retour de la défense européenne?», *Question d'Europe*, n° 474, Fondation Robert Schuman, mai 2018.

⁷⁵ Sven Biscop, «EU-NATO relations: a long-term perspective», *Nação e Defesa*, novembre 2018.

⁷⁶ Frédéric Mauro et Olivier Jehin, «Une armée européenne pour faire quoi?», Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) et Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), avril 2019.

⁷⁷ Lors du sommet de 2014 au pays de Galles, les États membres de l'OTAN se sont engagés à consacrer au moins 2 % de leur PIB à la défense d'ici à 2024.

⁷⁸ Herbert Sailer, «EU Capability Development», *CSDP Handbook*, mai 2017.

Une «armée européenne»

63 Bien que le concept d'armée européenne ne soit pas mentionné dans les documents officiels récents de l'UE, il a suscité un regain d'attention considérable dans les sphères publique et politique, et mérite donc d'être examiné plus en détail dans le présent document d'analyse. En effet, la création d'une armée européenne, déjà envisagée dans les années 1950⁷⁹, est une idée récurrente dans le domaine de la défense de l'UE, qui a récemment refait surface. Toutefois, les déclarations politiques concernant la création d'une armée européenne sont ambiguës et irréalistes «dans un avenir prévisible»⁸⁰. Plusieurs anciens responsables militaires ont mis en doute la pertinence d'une armée européenne, ce qui indique que les conditions préalables à la création d'une telle armée ne sont pas réunies⁸¹.

64 Les États membres de l'UE ne partagent pas tous la même définition de la «défense européenne». L'absence de culture stratégique commune ou d'une même vision du recours à la force, à laquelle s'ajoute un processus décisionnel fondé sur l'unanimité, rend peu probable la possibilité que les États membres parviennent à un consensus pour déployer des forces militaires sur des interventions dans le haut du spectre⁸². Certains experts estiment que, s'il était poussé trop loin, le concept d'armée européenne pourrait exacerber les divisions entre les États membres de l'UE⁸³.

65 C'est la raison pour laquelle les forces qui ont été déployées par le passé ne l'ont pas été sous la bannière de l'UE, mais ont plutôt été le fait d'États ou de coalitions ad hoc. Par exemple, les groupements tactiques de l'UE n'ont jamais été déployés, alors qu'ils sont opérationnels depuis 2007. Les 35 missions et opérations exécutées dans le cadre de la PSDC étaient majoritairement de nature civile ou consistaient en des opérations militaires de faible intensité axées sur la gestion de crise⁸⁴. L'UE n'a pas

⁷⁹ Le traité instituant la «Communauté européenne de défense» en 1952 prévoyait des forces armées communes, un budget commun et des institutions communes.

⁸⁰ Sophia Besch, «*An EU Army? Four reasons it will not happen*», *Centre for European Reform*, mai 2016.

⁸¹ Par exemple, [Charles-Henri Delcour](#), général honoraire et ancien chef de la Défense belge.

⁸² Dick Zandee, «*Core groups: the way to real European Defence*», *Egmont Royal Institute for International relations*, février 2017.

⁸³ Voir par exemple Vladimir Bilcik, *After the EU global strategy: Consulting the Experts*, 2016.

⁸⁴ Frédéric Mauro et Olivier Jehin, «Une armée européenne pour faire quoi?», Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) et Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), avril 2019.

participé aux opérations militaires les plus exigeantes, telles que celles menées en Libye ou en Syrie. Elle ne s'est pas non plus engagée dans «la défense et la dissuasion au sens strict, qui supposent de protéger militairement des territoires [et] des populations»⁸⁵ en Europe.

66 D'après les publications sur le sujet⁸⁶, la constitution d'une armée réelle et crédible nécessiterait de réunir plusieurs éléments clés, dont⁸⁷:

- des forces permanentes financées par un budget commun;
- une planification de défense commune pour développer et acquérir des capacités communes;
- des capacités militaires autonomes, y compris une structure de commandement et de contrôle à part entière;
- un processus décisionnel efficace avec une chaîne de commandement unique et une architecture décisionnelle claire qui dispose de l'autorité et de la légitimité nécessaires pour engager des forces armées;
- un contrôle civil et démocratique de l'armée et du recours aux forces armées.

67 Il est évidemment peu probable que ces éléments soient réunis au niveau de l'UE dans un avenir proche. La constitution d'une «armée européenne» implique de transférer des droits souverains du niveau national à celui, supranational, de l'UE, ce à quoi s'opposent plusieurs États membres⁸⁸.

68 Sur le plan des capacités, la création d'une armée nécessite beaucoup de temps et d'argent. Afin de donner une idée des montants en jeu sans toutefois fournir une estimation du budget nécessaire pour constituer une armée, disons que les États membres de l'UE alliés de l'OTAN devraient investir 90 milliards d'euros

⁸⁵ Claudia Major, «*Credible EU defence means rethinking sovereignty*», *Carnegie Europe*, juin 2017 [NdT: citation traduite par nos soins].

⁸⁶ Par exemple: Frédéric Mauro et Olivier Jehin, «Une armée européenne sous quelle forme?», Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) et Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), avril 2019;

Judy Dempsey et al., «*Does the EU need its own Army?*», *Carnegie Europe*, mars 2015.

⁸⁷ Ces éléments ne constituent pas une liste exhaustive des conditions nécessaires à la création d'une armée.

⁸⁸ Claire Mills, *EU Defence: Where is it heading*, mai 2019.

supplémentaires par an rien que pour atteindre le seuil de référence de 2 % du PIB, ce qui représenterait une augmentation de 45 % par rapport à leur niveau de dépenses de 2017⁸⁹.

Cohérence avec l'OTAN

69 La cohérence des initiatives de l'UE et leurs synergies avec d'autres structures, en particulier celle de l'OTAN, sont essentielles. La participation des États membres à plusieurs cadres de coopération (voir point 29) peut avoir pour effet de diluer les avantages qu'ils tirent de chacun d'eux et d'engendrer des pratiques concurrentes et une duplication des processus.

70 Ce constat est particulièrement vrai dans le cas de l'OTAN, étant donné que les initiatives de l'UE peuvent donner lieu à des doubles emplois ou être perçues comme tels. S'il salue les initiatives de l'UE dans le domaine de la défense, le Secrétaire général de l'OTAN a mis en garde à plusieurs reprises contre le fait que les doubles emplois et la concurrence entre l'UE et l'OTAN⁹⁰ pourraient, à terme, affaiblir le lien transatlantique et, par conséquent, la sécurité de l'Europe. De même, en mai 2019, l'administration américaine a souligné que les nouvelles initiatives de l'UE pourraient «produire des doubles emplois, des systèmes militaires non interopérables, une dispersion des ressources déjà limitées octroyées à la défense et une concurrence inutile entre l'OTAN et l'UE»⁹¹.

71 La complémentarité entre l'UE et l'OTAN constitue un élément essentiel, dont l'importance est sans cesse réaffirmée dans les documents officiels de l'UE⁹². L'OTAN est responsable de la défense collective de ses membres. Les États membres de l'UE disposent d'un unique réservoir de forces; aussi, afin d'éviter une utilisation inefficace de l'argent du contribuable, la capacité de l'UE à fonctionner en

⁸⁹ Calculs de la Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat.

⁹⁰ Par exemple, https://www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_160495.htm et https://www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_160241.htm.

⁹¹ Guy Chazan et Michael Peel, «US warns against European joint military project», *Financial Times*, 14.5.2019 [NdT: citation traduite par nos soins].

⁹² Par exemple: «Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne», juin 2016; Résolution du Parlement européen du 13 juin 2018 sur les relations UE-OTAN, 2017/2276(INI); Quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ensemble commun de propositions approuvé par les Conseils de l'Union européenne et de l'OTAN les 6 décembre 2016 et 5 décembre 2017, 17.6.2019.

complémentarité avec l'OTAN et, ainsi, à éviter les doubles emplois et les chevauchements de fonctions avec celle-ci, constitue un point critique et une priorité majeure à court terme. L'efficacité suppose d'éviter toute forme de double emploi superflu, que ce soit au niveau des processus, de structures telles que le commandement opérationnel, ou des réalisations.

72 Des avancées ont été observées récemment en ce qui concerne la coopération UE-OTAN⁹³. La mobilité militaire constitue un bon exemple de la complémentarité entre l'UE et l'OTAN et illustre les synergies potentielles entre les deux organisations (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Mobilité militaire

Contrairement aux moyens de transport civils qui peuvent circuler librement dans l'espace Schengen, les personnels et les équipements militaires ne peuvent pas franchir simplement les frontières⁹⁴.

Cela limite la capacité des États membres de l'UE à réagir aux crises, tant en dehors du territoire de l'UE dans le cadre de la PSDC qu'au sein d'autres structures comme l'OTAN, pour garantir la défense territoriale de l'Europe. La mobilité militaire a été retenue comme un axe de coopération prioritaire entre l'UE et l'OTAN.

La Commission européenne a lancé, en mars 2018⁹⁵, un plan d'action sur la mobilité militaire, doté d'une enveloppe de 6,5 milliards d'euros pour le prochain CFP. Ce plan propose des mesures opérationnelles pour les besoins militaires, les infrastructures de transport et les questions de procédure, en tenant compte des contributions de l'OTAN. Il vise également à développer des synergies civilo-militaires, notamment grâce à un double usage du réseau transeuropéen de transport.

⁹³ Quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ensemble commun de propositions approuvé par les Conseils de l'Union européenne et de l'OTAN les 6 décembre 2016 et 5 décembre 2017, 17.6.2019.

⁹⁴ «Défendre l'Europe: Améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne», Fiche d'information de la Commission européenne, 2018.

⁹⁵ Communication conjointe de la Commission européenne et de la HR/VP au Parlement européen et au Conseil sur le plan d'action sur la mobilité militaire, JOIN(2018) 5 final, mars 2018.

73 Comme nous l'avons montré tout au long de la première partie de ce document d'analyse, malgré les évolutions récentes de la politique de défense de l'UE, les États membres restent aux commandes de la défense européenne. Leur rôle de chef de file repose sur des considérations juridiques, institutionnelles et financières.

2. Capacités et industries des États membres de l'UE dans le domaine de la défense: un rang disputé sur la scène mondiale

74 Dans la deuxième partie de ce document d'analyse, nous nous intéressons à la défense européenne du point de vue tant des capacités que de l'industrie, afin de présenter les nouvelles initiatives de l'UE dans ces domaines et leurs risques sous-jacents.

2.1 Capacités des États membres: forces et faiblesses

Mesurer les capacités militaires

75 En termes militaires, les capacités désignent «l'association des moyens et des méthodes nécessaires pour exécuter un ensemble de tâches»⁹⁶. Cette vaste définition inclut les équipements et les personnels, ainsi que leur état de préparation opérationnelle et leur capacité à poursuivre leurs opérations dans le temps. Les capacités militaires visent, fondamentalement, à procurer un avantage comparatif, sur le plan de la dissuasion ou de la lutte contre des ennemis potentiels ou réels.

76 Mesurer la puissance et les capacités militaires d'un pays est un exercice complexe, qui nécessite de disposer de données tant quantitatives que qualitatives qui ne sont souvent pas accessibles au public. En outre, pour un pays donné, les forces et

⁹⁶ Le document *Glossary of Acronyms and Definitions* (2017) du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) définit les capacités militaires comme étant l'association des moyens et des méthodes nécessaires pour exécuter un ensemble de tâches ou pour obtenir l'effet recherché dans certaines conditions particulières. Les capacités militaires comprennent généralement quatre grandes composantes: la structure des forces – personnels, effectifs, taille et composition des forces; la configuration – niveau de sophistication technique des forces et des équipements; l'état de préparation – aptitude à fournir les capacités requises par les commandants de composantes de combat pour exécuter les missions qui leur sont assignées; la durabilité – capacité à maintenir le niveau d'activité opérationnel requis pendant la durée nécessaire pour atteindre des objectifs militaires [NdT: citation traduite par nos soins].

les faiblesses associées aux capacités militaires ne peuvent être évaluées qu'au regard: i) des menaces identifiées; ii) des capacités de ses ennemis potentiels; iii) des capacités de ses alliés.

77 Compte tenu de ce qui précède, la présente section vise à mettre en lumière plusieurs aspects essentiels des capacités militaires des États membres sur la base des informations accessibles au public. Il ne s'agit pas d'une évaluation exhaustive de leur puissance militaire.

78 Le paysage capacitaire militaire européen continue de refléter l'histoire, la géographie et les intérêts nationaux des États membres⁹⁷. Par exemple, la France et le Royaume-Uni entendent être en mesure de mener tout type d'opérations – y compris des opérations de haute intensité – impliquant le déploiement de corps expéditionnaires en dehors de l'UE. À l'inverse, l'Allemagne donne la priorité à la défense territoriale avec des formations plus lourdes⁹⁸.

Indicateurs quantitatifs

79 Le budget de la défense constitue un premier indicateur mondial généralement associé aux capacités militaires. S'il ne tient pas compte de l'efficacité de l'utilisation des ressources, cet indicateur donne néanmoins une idée générale de la taille et de la puissance d'une armée en termes absolus et comparables. À cet égard, les États membres de l'UE pris collectivement se situent au deuxième rang mondial, derrière les États-Unis, sur le plan des dépenses consacrées à la défense (voir [figure 8](#)). Cependant, les coupes importantes et non coordonnées opérées dans leurs budgets de défense, conjuguées à un sous-investissement, ont affaibli leurs capacités militaires⁹⁹.

⁹⁷ Dick Zandee, «*Core Groups: The way to Real European Defence*», *Egmont Royal Institute for International relations*, février 2017.

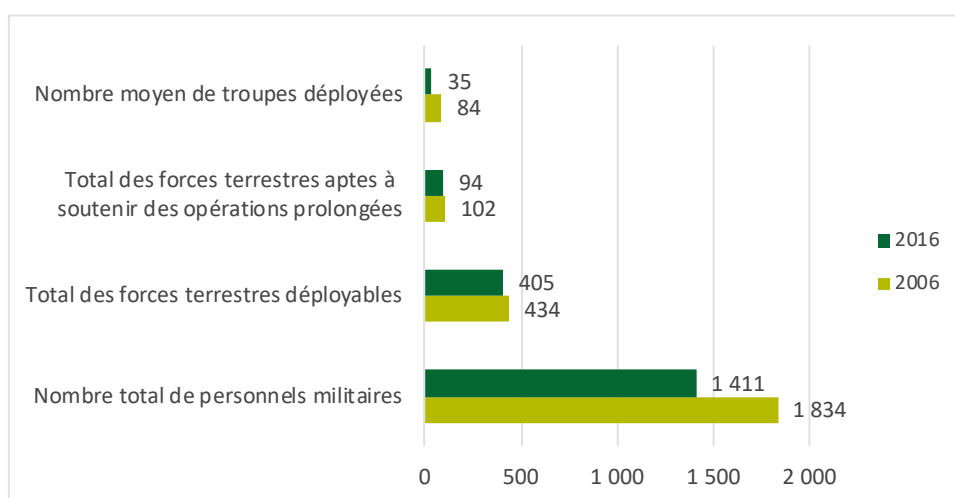
⁹⁸ Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, *Making sense of European Defence*, décembre 2017.

⁹⁹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

McKinsey, *More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future*, 2017.

80 L'importance des effectifs militaires constitue un second indicateur clé. Si l'on additionne les personnels militaires de tous les États membres, l'UE possède la deuxième plus grande armée au monde¹⁰⁰. Au cours de la dernière décennie, les effectifs militaires consolidés ont été réduits de 23 %. Les effectifs totaux de forces terrestres déployables et aptes à soutenir des opérations prolongées ont également diminué, mais dans une moindre mesure (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Évolution des effectifs militaires des États membres de l'AED – 2006-2016 (en milliers)

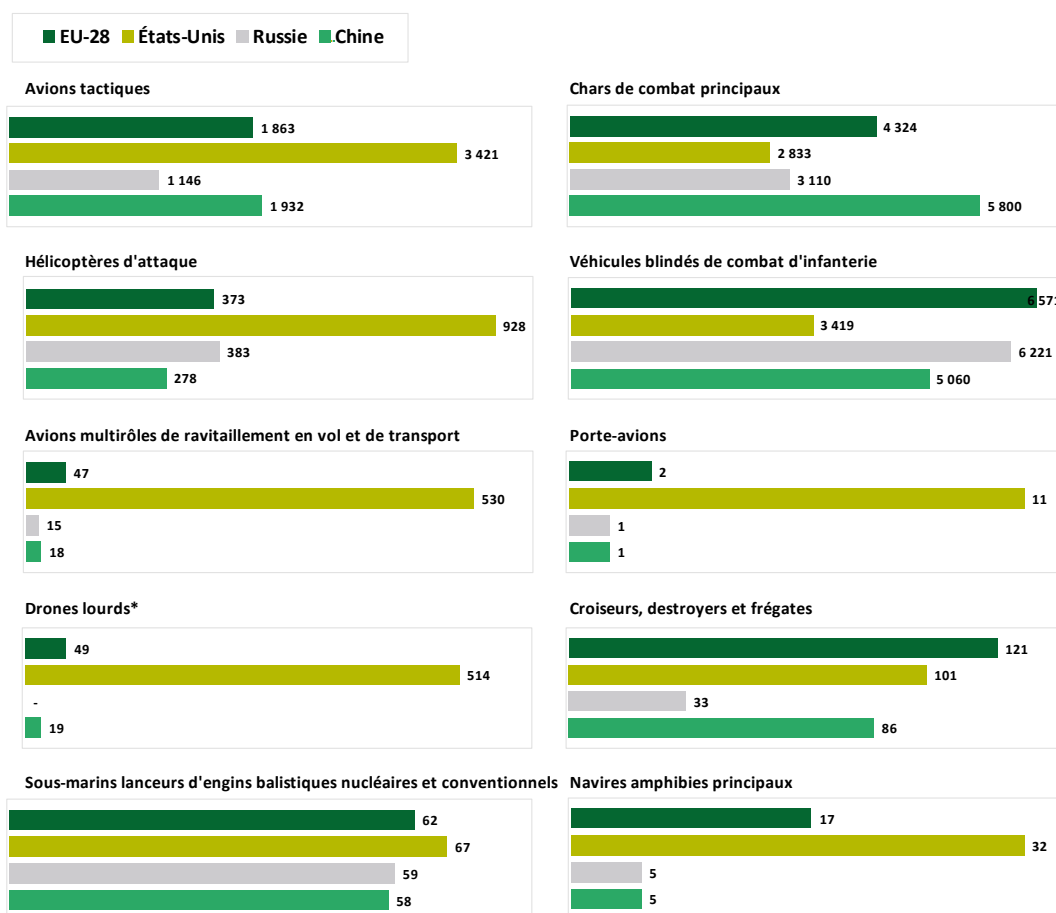


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'AED.

81 Si l'on tient compte de l'ensemble des capacités et de l'arsenal, les États membres de l'UE possèdent, après les États-Unis, une part importante des capacités militaires mondiales (voir [tableau 2](#)), même si la plupart de leurs équipements conventionnels disponibles ont été réduits depuis 2000 (voir [figure 6](#)).

¹⁰⁰ Après la Chine. Voir *Military Balance 2019* de l'IISS et «En défense de l'Europe», *Note stratégique 4/2015*, 15.6.2015, p. 3, du Centre européen de stratégie politique.

Tableau 2 – Puissance militaire de l'UE et d'autres pays – sélection d'équipements militaires, 2018



* Données non disponibles pour la Russie.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'analyse *Military Balance 2019* de l'Institut international d'études stratégiques (IISS).

Figure 6 – Évolution du nombre d'unités pour une sélection d'équipements militaires de l'EU-28 – 2000-2018

	2000	2010	2018	2018/2000
Chars de combat principaux	15 868	7 131	4 324	-73 %
Véhicules blindés de combat d'infanterie	8 644	7 379	6 571	-24 %
Avions tactiques	2 949	2 296	1 863	-37 %
Avions ravitailleurs	77	66	47	-39 %
Hélicoptères d'attaque	283	360	373	32 %
Navires de combat de surface principaux	172	146	121	-30 %
Sous-marins	86	66	62	-28 %
Véhicules aériens sans pilote (drones)	22	127	230	945 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'analyse *Military Balance 2019* de l'IISS.

Analyse qualitative

82 L'analyse des capacités militaires va au-delà de l'examen de données quantitatives. En effet, la qualité et le type de capacités disponibles sont d'une importance tout aussi capitale pour assurer l'efficacité des forces militaires. Les coupes opérées dans les budgets nationaux de défense, conjuguées à un nombre accru d'opérations plus intenses, ont mis à rude épreuve les capacités existantes. Le renouvellement moins fréquent des équipements a entraîné le vieillissement des capacités militaires¹⁰¹, d'où un état de préparation et une facilité d'utilisation moindres sur le plan opérationnel, ainsi qu'une augmentation des délais et des coûts de maintenance et de réparation (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3

Exemple de problèmes de préparation – Allemagne¹⁰²

Les derniers rapports annuels du commissaire parlementaire allemand aux forces armées ont mis en évidence des déficiences récurrentes du matériel dans tous les

¹⁰¹ Par exemple, environ 80 % des ressources affectées à la maîtrise des mers (frégates et corvettes) ont plus de 15 ans (source: AED, *Future capabilities, emerging trends and key priorities*, 2018).

¹⁰² 59^e et 60^e rapports annuels du [Commissaire parlementaire aux forces armées](#), Hans-Peter Bartels.

secteurs de l'armée. Le rapport de 2017 dresse le constat suivant: «l'état de préparation réel du système d'armement principal de la *Bundeswehr* est extrêmement faible dans de nombreux domaines»¹⁰³.

Par exemple, en raison de l'absence de pièces de rechange, seuls 39 % des chars de combat Leopard 2 étaient aptes au combat. Il est arrivé qu'aucun des six sous-marins ne soit disponible et que moins de la moitié des avions de combat Eurofighters et Tornado soient aptes à voler. Cette situation a non seulement placé le pays dans l'incapacité potentielle de déployer rapidement des forces armées, mais elle a aussi empêché par moments la bonne formation des soldats.

83 Les capacités militaires des États membres sont également caractérisées par de nombreux doublons et une importante fragmentation, dont pâtit l'interopérabilité des forces armées européennes¹⁰⁴. En 2017, 178 systèmes d'armement différents étaient en usage au sein de l'UE, contre 30 aux États-Unis¹⁰⁵. La grande diversité des systèmes utilisés – et donc l'absence de normes techniques communes – nuit à l'interopérabilité des différentes forces armées en Europe. Dans un contexte où les missions et les opérations menées en coopération sont la norme, un certain degré d'interopérabilité est indispensable à un (co)fonctionnement efficace.

84 Les enseignements tirés des interventions opérationnelles en Libye (2011) et au Mali (2013-2014) ont permis de recenser les pénuries de capacités critiques, comme en a témoigné la forte dépendance sur le terrain à l'égard des capacités stratégiques des États-Unis¹⁰⁶. En particulier, le manque de catalyseurs stratégiques¹⁰⁷, tels que les munitions à guidage de précision, le ravitaillement en vol, le commandement et le contrôle, ou le renseignement, la surveillance et la reconnaissance, a été signalé tant par l'UE que par ses alliés¹⁰⁸. Il en va de même pour la dissuasion stratégique (y

¹⁰³ 59^e rapport annuel du Commissaire parlementaire aux forces armées, Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, p. 41.

¹⁰⁴ Centre européen de stratégie politique, *Joining Forces, the way towards the European Defence Union*, 14.2.2019.

¹⁰⁵ «Défendre l'Europe: pour plus de coopération en matière de sécurité et de défense dans l'UE», Fiche d'information de la Commission européenne, 2017.

¹⁰⁶ «*NATO chief: Mali shows holes in EU defence*», *EU Observer*, 4.2.2013.

¹⁰⁷ Les catalyseurs stratégiques permettent le déploiement, dans la durée, d'opérations militaires efficaces.

¹⁰⁸ [Conférence de presse](#) du Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, à l'issue d'un sommet entre les ministres de la défense, 5.10.2011, et [entretien avec le général](#)

compris la défense nucléaire)¹⁰⁹, un domaine dans lequel les États membres de l'UE sont très largement dépendants des États-Unis¹¹⁰.

85 Dans le même temps, la Russie, la Chine et d'autres grandes nations investissent actuellement des montants importants dans l'acquisition de capacités de pointe et dans le développement de technologies innovantes¹¹¹, telles que les armes hypersoniques. La rapidité des évolutions technologiques offre de nouvelles possibilités aux forces armées et suscite de nouveaux besoins en capacités militaires. Comme acté dans la SGUE, il est nécessaire que les États membres de l'UE investissent dans les «capacités numériques pour sécuriser les données, les réseaux et les infrastructures critiques au sein de l'espace numérique européen»¹¹². En 2017, dans un rapport présenté lors de la conférence de Munich sur la sécurité il était estimé que des investissements annuels de 30 à 50 milliards de dollars des États-Unis étaient nécessaires pour combler le «déficit d'interconnexion et le retard dans la transition numérique des forces européennes»¹¹³ dans des domaines tels que la connexion des plateformes, ainsi que le commandement, le contrôle, les communications, l'informatique, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance.

86 À l'heure actuelle, les États membres de l'UE sont loin d'avoir les capacités militaires nécessaires pour atteindre le niveau d'ambition militaire de l'Union¹¹⁴ (voir

Mikhail Kostarakos, ancien président du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), *European Defence Matters*, n° 11/2016.

¹⁰⁹ L'Europe est notamment complètement dépendante du parapluie nucléaire des États-Unis, selon Sven Biscop, «*Fighting for Europe: European strategic autonomy and the use of force*», *Egmont Paper*, n° 103, janvier 2019.

¹¹⁰ «*European Strategic Autonomy – Actors, Issues, Conflicts of Interests*», *SWP research Paper*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza et Volker Perthes (éd.), 2019.

¹¹¹ Rapport général à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, *Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development*, octobre 2017.

¹¹² «Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne», juin 2016.

¹¹³ Dans l'hypothèse d'un cycle de mise à niveau de cinq à sept ans – *More European, More Connected and More Capable*, Conférence de Munich sur la sécurité, McKinsey et Hertie school of governance, 2017 [NdT: citation traduite par nos soins].

¹¹⁴ *Coordinated Annual Review on Defence*, Fiche d'information de l'AED, 26.11.2018: «La contribution du Comité militaire de l'UE à l'exercice pilote d'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) a révélé que l'UE ne disposait pas de toutes les capacités

encadré 1). Une étude récente de l'Institut international d'études stratégiques (IISS) et de la Société allemande pour la politique étrangère (DGAP) évalue dans quelle mesure l'UE est capable d'atteindre ce niveau d'ambition, sur la base des capacités actuelles des États membres et de celles prévues pour 2030¹¹⁵. En partant de différentes hypothèses fondées sur le niveau d'ambition de l'UE, l'étude conclut qu'«il existe d'importantes lacunes à combler dans tous les domaines en ce qui concerne les capacités et [que], souvent, moins d'un tiers des forces exigées seraient disponibles» et, par conséquent, que «l'autonomie stratégique européenne est limitée à l'extrémité inférieure du spectre opérationnel».

87 En outre, si les États membres de l'UE alliés de l'OTAN devaient se défendre contre une agression militaire sans s'appuyer sur la protection militaire des États-Unis, on estime qu'un investissement de plusieurs centaines de milliards d'euros serait nécessaire pour combler le déficit capacitaire actuel. En effet, selon une autre étude de l'IISS, dans l'hypothèse d'une guerre régionale limitée en Europe contre un État tiers, les membres européens de l'OTAN devraient investir entre 288 et 357 milliards de dollars des États-Unis pour combler les déficits capacitaires mis en évidence dans ce scénario¹¹⁶.

88 Le recensement des priorités en matière de capacités est un exercice dynamique. Comme l'indique l'*annexe III*, les besoins en matière de capacités de défense évoluent au fil du temps, en fonction de la nature des menaces identifiées et du niveau d'ambition de l'UE¹¹⁷. L'*encadré 4* présente plusieurs lacunes en matière de capacités, sur la base des informations disponibles.

militaires nécessaires pour concrétiser le niveau d'ambition militaire pour la PSDC de l'UE découlant de la stratégie globale de l'UE» [NdT: citation traduite par nos soins].

¹¹⁵ *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, IISS et DGAP, novembre 2018 [NdT: citations traduites par nos soins].

¹¹⁶ D. Barrie et al., *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*, Institut international d'études stratégiques, avril 2019.

¹¹⁷ Au niveau de l'UE, le catalogue des progrès 2018 (document classifié) détermine le degré de réalisation du niveau d'ambition militaire de l'UE dans le cadre de la PSDC et présente les lacunes en matière de capacités militaires de l'UE auxquelles il convient de remédier en priorité, connues sous le nom d'«objectifs de capacités à fort impact». Il s'agit des lacunes capacitaires à combler à court (2026) et à moyen terme (2032).

Encadré 4

Exemples de lacunes capacitaires

Selon les articles universitaires publiés entre 2016 et 2019, les exemples de lacunes capacitaires observés dans les États membres de l'UE concernent le plus souvent les domaines suivants:



Secteur aérien – véhicules aériens sans pilote (drones), ravitaillement en vol, transport aérien stratégique et tactique, systèmes de commande et de contrôle aériens, munitions à guidage de précision, capacités de défense antimissile balistique, capacités de déni d'accès et d'interdiction de zone, suppression des capacités de défense aérienne ennemies.



Secteur spatial – communications et observation de la Terre par satellite, accès autonome à l'espace.



Supériorité en matière d'information – capacités de renseignement, de surveillance et de reconnaissance.



Technologies de l'information et de la communication – cyberguerre et intelligence artificielle.



Secteur naval – surveillance maritime, navires amphibies, sous-marins, capacité de déploiement outre-mer.



Catalyseurs stratégiques – mobilité militaire, transport stratégique et évacuation médicale.



Secteur terrestre – capacités de frappe de précision au sol, véhicules blindés de combat modernes.

L'impact du Brexit

89 Sans préjuger de l'issue du Brexit, il est probable que la sortie du Royaume-Uni de l'UE ait des répercussions sur la défense européenne. Le Royaume-Uni a toujours été le pays d'Europe qui consacre le budget le plus important à la défense. En 2017, celui-ci représentait environ un quart des dépenses totales des États membres de l'UE en

matière de défense¹¹⁸. Vue sous un autre angle, la sortie du Royaume-Uni de l'UE signifie que 80 % des dépenses de défense de l'OTAN seront effectuées par des pays tiers¹¹⁹. Par ailleurs, les entreprises britanniques occupent une place de choix sur le marché européen de la défense¹²⁰.

90 Sur le plan opérationnel, la contribution du Royaume-Uni aux missions et opérations civiles et militaires de la PSDC a été globalement limitée: il a représenté environ 2,3 % des contributions des États membres en personnel et a fourni des ressources telles que des navires militaires, des aéronefs et des renforts de troupes en attente¹²¹. Par ailleurs, les catalyseurs stratégiques dans le secteur aérien (ravitaillement en vol et capacités de renseignement, de surveillance et de reconnaissance) et les forces d'opérations spéciales constituent des exemples de domaines capacitaires qui subiraient de lourdes pertes en raison du Brexit.

91 Par conséquent, l'UE sans le Royaume-Uni disposera de beaucoup moins de ressources pour combler les lacunes relevées en matière de capacités et de recherche militaires. Dans ces deux domaines, le Brexit aggravera très probablement les insuffisances: il en découlera un déficit d'investissement dans la recherche et le développement¹²² et une réduction de l'ensemble des capacités existantes de l'UE (voir *figure 7*) qui, même si elle ne touche pas de la même façon tout le spectre capacitaire, n'en sera pas moins considérable.

¹¹⁸ En 2017, le Royaume-Uni a investi 45,3 milliards d'euros dans la défense, soit 22,1 % des 205,1 milliards d'euros dépensés par l'EU-28. Données d'Eurostat, dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP), publiées le 22.3.2019.

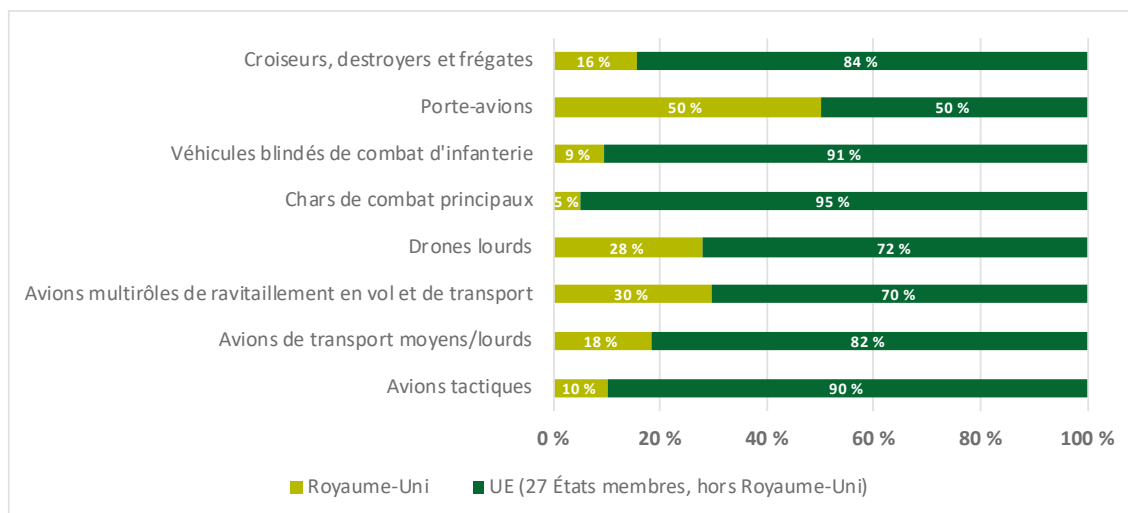
¹¹⁹ Résolution du Parlement européen du 13 juin 2018 sur les relations UE-OTAN, 2017/2276(INI), point 19.

¹²⁰ D'après le Top 100 du SIPRI, elles représentaient 38 % du chiffre d'affaires réalisé en 2018 par les entreprises européennes dans le domaine de la défense.

¹²¹ *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations*, Commission des affaires européennes de la Chambre des Lords, mai 2018.

¹²² Les dépenses de R&D appliquée à la défense s'élevaient à 3,2 milliards d'euros au Royaume-Uni en 2017 (données de l'AED).

Figure 7 – Part représentée par le Royaume-Uni dans les capacités totales des États membres pour une sélection d'équipements militaires, en 2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'analyse *Military Balance 2019* de l'IISS.

2.2 Principales caractéristiques de l'industrie européenne de la défense

Le secteur de la défense

92 La défense constitue un marché à part qui se distingue des marchés commerciaux traditionnels, en particulier en raison du rôle central joué par les pouvoirs publics. En effet, le marché national de la défense est souvent qualifié de «monopsonne»: un acheteur – l'État – fait face à plusieurs fournisseurs. En tant que seul client final, les pouvoirs publics amorcent, définissent, réglementent et financent le développement et l'acquisition d'équipements de défense.

93 Le secteur de la défense revêt une importance stratégique. L'industrie contribue à l'autonomie d'action de l'État en produisant les capacités requises et en assurant la sécurité de l'approvisionnement. Ce secteur est donc très réglementé au niveau national¹²³. En particulier, les produits de défense peuvent faire l'objet de restrictions en ce qui concerne l'exploitation de la propriété intellectuelle ou les possibilités d'exportation¹²⁴. En outre, l'accès au marché national de la défense est souvent limité

¹²³ Site internet de la DG GROW.

¹²⁴ *Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector*, Groupe d'experts sur la boîte à outils financiers du Fonds européen de la défense, novembre 2018.

par la politique de marchés publics, dans le souci de protéger les intérêts sécuritaires essentiels et de soutenir la base industrielle nationale¹²⁵. En conséquence, les barrières à l'entrée sur le marché et à la sortie sont importantes.

94 Le secteur de la défense exige une grande activité de recherche-développement (R&D)¹²⁶. Le développement de capacités de défense fait appel à des technologies de pointe innovantes, l'objectif étant de procurer un avantage militaire comparatif. Cela suppose des investissements de départ considérables et de longs cycles de développement des capacités, sans garantie pour les entreprises de défense de trouver des débouchés commerciaux en bout de chaîne. Afin d'atténuer les risques technologiques et financiers liés au développement de capacités, la recherche en matière de défense est généralement financée à 100 % par les pouvoirs publics.

Principales tendances

95 L'industrie de la défense est caractérisée par de nouvelles formes de dépendance¹²⁷. Premièrement, elle est de plus en plus mondialisée. Les grandes entreprises de défense dépendent davantage des ventes à l'exportation, et leurs chaînes d'approvisionnement sont plus complexes, diversifiées et internationales.

96 En outre, le secteur de la défense est de plus en plus tributaire des innovations du secteur civil¹²⁸. La R&D à double usage ouvre de grandes perspectives et pose des défis majeurs, étant donné que les technologies de pointe – telles que l'intelligence artificielle, les véhicules sans pilote, les mégadonnées ou les nanotechnologies – sont principalement développées et produites dans le secteur civil.

97 La hausse du coût des équipements et des systèmes de défense constitue également une grande évolution structurante du secteur de la défense. Dans un contexte de concurrence technologique, la croissance intergénérationnelle des coûts des équipements de défense au cours des dernières décennies a été déconnectée de la croissance des budgets de défense et l'a très largement dépassée. Il en a résulté un

¹²⁵ K. Hartley, *Europe's Defence Industry: An Economic Perspective*, 2013.

¹²⁶ *Defence Sector Report*, Chambre des communes, Commission sur la sortie de l'Union européenne, novembre 2017.

¹²⁷ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, étude adressée à la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, juin 2013.

¹²⁸ M. Drent et D. Zandee, «*More European defence cooperation*», *Clingendael Institute*, juin 2018.

«recul du nombre d'unités que les budgets nationaux permettent d'acheter, une réduction de la taille des séries produites, une capacité limitée à exploiter les économies d'échelle et des nouveaux projets de développement moins fréquents»¹²⁹.

Le paysage industriel européen de la défense

98 Il n'existe pas d'ensembles de données exhaustifs sur la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE)¹³⁰. L'industrie européenne de la défense dégage un chiffre d'affaires d'environ 100 milliards d'euros et représente quelque 500 000 emplois directs¹³¹. Elle présente une structure pyramidale¹³², chapeautée par une poignée de grandes entreprises de défense – les contractants principaux. Tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ces entreprises bénéficient du soutien de 2 000 à 2 500 entreprises de moindre envergure¹³³, principalement des entreprises à moyenne capitalisation et des PME, qui fournissent des sous-systèmes ou des composants aux contractants principaux.

99 La BITDE n'est pas répartie uniformément sur l'ensemble de l'UE. Les industriels de la défense sont concentrés dans les six pays signataires de la lettre d'intention¹³⁴, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni, ce qui reflète le niveau des budgets nationaux. Ils génèrent plus de 80 % du chiffre d'affaires du secteur européen de la défense¹³⁵. Les capacités et la compétitivité de la BITD

¹²⁹ Document de travail des services de la Commission européenne, Analyse d'impact accompagnant la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense», SWD(2018) 345 final, juin 2018 [NdT: citation traduite par nos soins].

¹³⁰ Keith Hartley, *Creating a European Defence Industrial Base*, 2013.

¹³¹ Site internet de la DG GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_fr

¹³² A. Marrone et A. R. Ungaro, «Actors in the European defence policy area: roles and developments», *Istituto affari internazionali*, novembre 2014.

¹³³ Document de travail des services de la Commission européenne, Analyse d'impact accompagnant la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense», SWD(2018) 345 final, juin 2018.

¹³⁴ La lettre d'intention a été signée le 20 juillet 1998 par six États membres de l'UE en vue de mettre en place un cadre de coopération destiné à faciliter la restructuration de l'industrie européenne de la défense.

¹³⁵ Association européenne des industries aérospatiales et de la défense, *Facts and figures*, 2017.

différent selon les États membres et les sous-secteurs¹³⁶ (voir [annexe IV](#) pour les principales caractéristiques des secteurs aéronautique et spatial, terrestre et naval). La fragmentation de cette base résulte des cultures géographiques, historiques et militaires qui ont contribué à façonner le paysage industriel dans les différents États membres¹³⁷. En Europe, il y a autant de BITD que d'États membres et de politiques nationales dans les domaines de la défense, de la technologie, des marchés ou encore des marchés publics¹³⁸.

100 Des études ont mis en évidence les atouts du secteur de la défense en Europe. En particulier, l'industrie européenne de la défense est dans l'ensemble décrite comme «globalement compétitive, innovante, axée sur les technologies de pointe et sur les capacités»¹³⁹. Elle est en mesure de fournir un éventail complet de capacités de défense, allant de plateformes vastes et complexes à des produits innovants. Toutefois, plusieurs tendances négatives ont eu une incidence sur la BITDE et sur sa compétitivité à l'échelle mondiale ces dernières années (voir [annexe V](#)).

Du côté de la demande: les États membres

101 La compétitivité de l'industrie de la défense est largement tributaire de la demande émanant des États membres. Entre 2007 et 2015, des coupes importantes d'environ 15 % ont été opérées dans les budgets nationaux de défense au sein de l'UE, une démarche à contre-courant d'une tendance mondiale à l'augmentation des dépenses militaires. Depuis 2015, l'évolution des dépenses totales en matière de défense au sein de l'UE est positive¹⁴⁰, même si, en termes réels, le niveau des dépenses consacrées à la défense en 2017 restait inférieur à celui de 2007 (voir [figure 8](#)).

¹³⁶ C. Mölling, *Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities*, 2013.

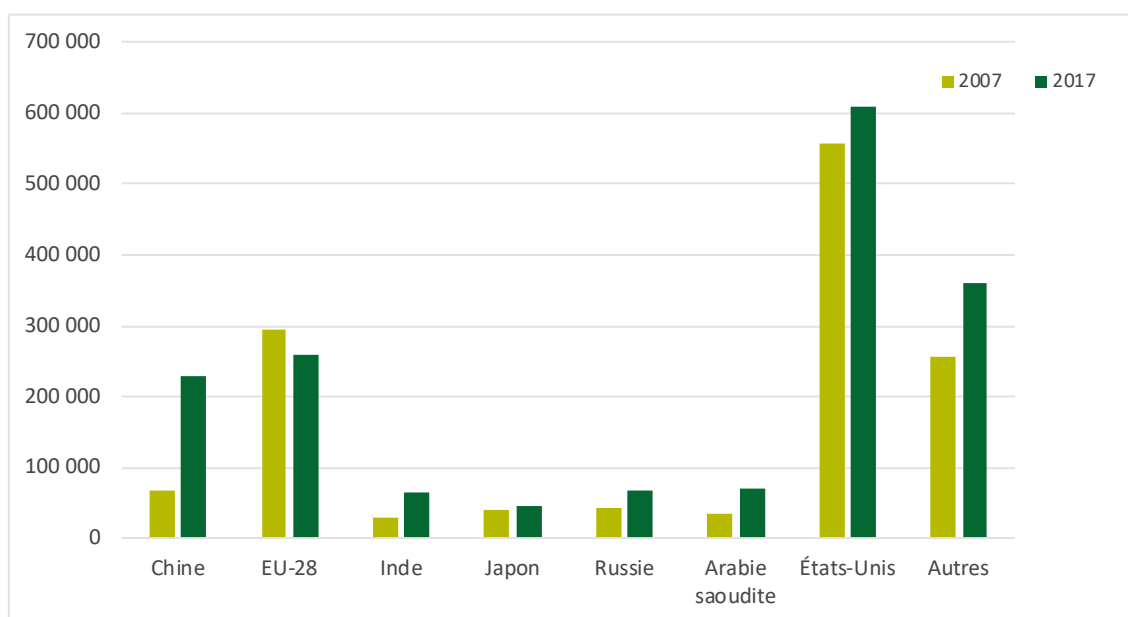
¹³⁷ «L'état de la base industrielle de défense européenne», Assemblée parlementaire de l'OTAN, Commission de l'économie et de la sécurité, octobre 2017.

¹³⁸ *The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, étude adressée à la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, juin 2013.

¹³⁹ Rapport du Groupe de personnalités sur l'action préparatoire pour la recherche liée à la PSDC, février 2016.

¹⁴⁰ Résultats de l'EACD pilote.

Figure 8 – Évolution des dépenses de défense entre 2007 et 2017 (valeur actuelle en millions de dollars des États-Unis)



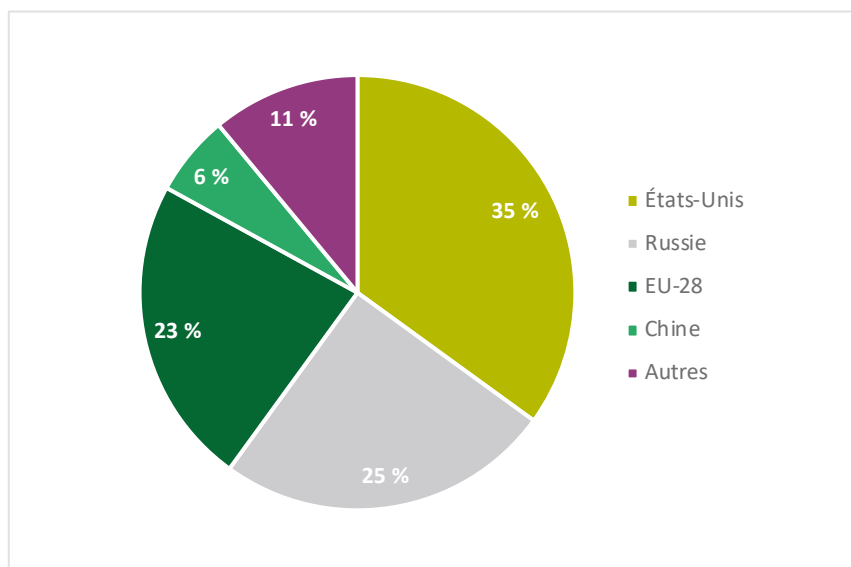
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données du SIPRI¹⁴¹.

102 La baisse de la demande intérieure sur le marché de l'UE, conjuguée à une demande croissante sur les marchés internationaux, a conduit l'industrie de la défense européenne à accroître ses exportations vers les marchés de pays tiers¹⁴². Comme le montre la *figure 9*, l'UE – bien qu'elle se place derrière les États-Unis et la Russie – représente une part importante des exportations totales d'armes, ce qui témoigne de la compétitivité de son industrie de la défense.

¹⁴¹ Dans le présent document d'analyse, nous nous référons aux bases de données de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) pour notre analyse. Pour en savoir plus sur les limites des données sous-jacentes et leur impact sur notre analyse, voir <https://www.sipri.org/databases>.

¹⁴² *The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation*, étude adressée à la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, juin 2015.

**Figure 9 – Répartition moyenne des exportations d'armes, 2010-2018
(exportations intra-UE non comprises)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données du SIPRI.

103 La BITDE dépend de plus en plus des exportations, ce qui pose des difficultés pour l'avenir. La première de ces difficultés réside dans les différentes politiques et législations des États membres de l'UE en matière d'exportation d'armes. Les chaînes d'approvisionnement des principaux industriels européens de la défense étant de plus en plus intégrées, le fait que les politiques d'exportation des États membres diffèrent¹⁴³ peut limiter les possibilités pour les grandes entreprises de l'UE d'être compétitives sur le marché international.

104 En outre, les transferts de technologie nécessaires pour accéder aux marchés étrangers, auxquels s'ajoutent d'importants investissements en matière de défense dans les pays étrangers, ont conduit à l'émergence de nouveaux concurrents sur la scène mondiale¹⁴⁴. Pour préserver son avantage concurrentiel, l'industrie de l'UE doit se montrer innovante.

¹⁴³ *The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control*, étude adressée à la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, juillet 2018.

¹⁴⁴ «L'état de la base industrielle de défense européenne», Assemblée parlementaire de l'OTAN, Commission de l'économie et de la sécurité, octobre 2017.

105 Toutefois, les budgets de défense des États membres de l'UE se caractérisent par le poids important des dépenses de personnel (49 %) par rapport aux dépenses d'investissement (21 %)¹⁴⁵. En outre, les coupes opérées précédemment dans les budgets de la défense ont eu une incidence négative sur les dépenses de R&D¹⁴⁶. Le fait que les États membres ne parviennent pas, collectivement, à atteindre l'objectif consistant à affecter 2 % des dépenses à la recherche et aux technologies de défense¹⁴⁷ jette le doute sur leur capacité d'innover à long terme dans les technologies d'avenir¹⁴⁸ et met en péril la compétitivité de la BITDE.

106 Jusqu'à présent, la coopération entre les États membres de l'UE en matière d'investissements dans la R&D et les équipements de défense a été limitée et inférieure à la valeur cible fixée¹⁴⁹ (voir *figure 10*). Les tentatives précédentes de l'UE visant à soutenir la mise en place d'un marché européen des équipements de défense ouvert et concurrentiel se sont soldées par des échecs. En particulier, la directive de 2009 relative aux marchés publics dans le domaine de la défense a été mise en œuvre de manière inégale dans les différents États membres¹⁵⁰. Une part très importante des dépenses afférentes aux marchés de défense, en particulier pour les systèmes de défense stratégique de grande valeur, s'effectue encore en dehors du

¹⁴⁵ Données relatives à la défense pour la période 2016-2017, AED.

¹⁴⁶ Document de travail des services de la Commission, Analyse d'impact accompagnant la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense», SWD(2018) 345 final du 13.6.2018.

¹⁴⁷ En novembre 2007, le comité directeur de l'AED réuni au niveau ministériel a approuvé quatre critères d'investissement collectifs:

- acquisition d'équipements: 20 % du total des dépenses de défense;
- acquisition collaborative d'équipements: 35 % du total des dépenses d'équipement;
- R&T de défense: 2 % du total des dépenses de défense;
- R&T collaborative: 20 % du total des dépenses affectées à la R&T de défense.

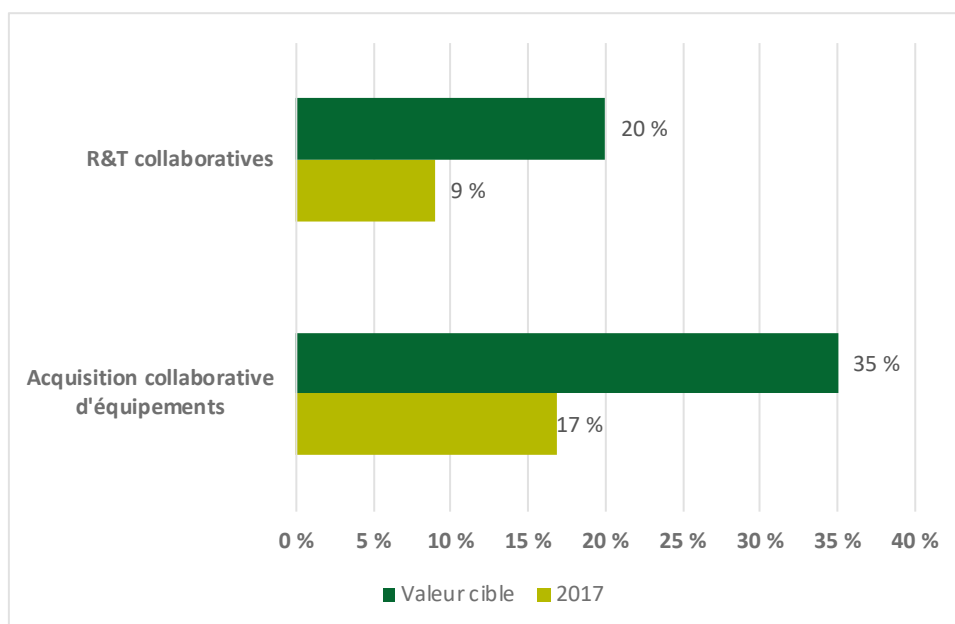
¹⁴⁸ *Coordinated Annual Review on Defence*, Fiche d'information de l'AED, 26.11.2018.

¹⁴⁹ Pour en savoir plus sur les limites des données liées aux chiffres communiqués, voir <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

¹⁵⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2009/81/CE relative aux marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité, conformément à l'article 73, paragraphe 2, de ladite directive, COM(2016) 762 final, 30.11.2016.

cadre de la directive¹⁵¹, en conséquence de quoi les contrats sont principalement attribués aux entreprises nationales.

Figure 10 – Valeurs cibles et résultats atteints en 2017 en ce qui concerne la coopération entre les États membres



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'AED relatives à la défense pour la période 2016-2017.

Du côté des fournisseurs: l'industrie

107 Afin de s'adapter à la mondialisation croissante du marché, le secteur de la défense est passé par un processus de consolidation qui s'est traduit par des fusions et des acquisitions, et qui a conduit à l'émergence de quelques grandes entreprises multinationales, telles que BAE, Airbus et Thales. Toutefois, la consolidation transfrontalière s'est limitée principalement aux secteurs aérospatial et électronique. En raison de la prévalence des considérations de souveraineté nationale, le processus de consolidation s'est effectué principalement au niveau national, en particulier dans les filières terrestre et navale.

¹⁵¹ COM(2016) 762 final, 30.11.2016.

108 Un manque de coopération du côté de la demande, c'est-à-dire entre les États membres, a empêché d'aller plus loin dans l'intégration et la consolidation du marché européen des équipements de défense¹⁵². Cette fragmentation entraîne à son tour un manque d'efficience, qui se traduit par des doubles emplois, des surcapacités dans certains domaines et l'impossibilité de bénéficier d'économies d'échelle, ce qui nuit à terme à la compétitivité de l'industrie européenne de la défense sur le marché mondial et, d'un point de vue opérationnel, ne favorise pas l'interopérabilité entre les forces armées des États membres. En 2013, alors que les États-Unis disposaient de 11 plateformes et systèmes de défense, l'Europe en comptait 36 en production¹⁵³, bien que les dépenses militaires de l'UE soient 2,5 fois inférieures à celles des États-Unis.

109 La position de l'industrie de la défense de l'UE sur la scène mondiale se reflète dans la part qu'elle représente dans le chiffre d'affaires des 100 premières entreprises du secteur de la défense¹⁵⁴. Les grandes entreprises de l'UE génèrent une part importante du chiffre d'affaires mondial (environ un quart), mais restent loin derrière les entreprises américaines, qui occupent une position dominante. La tendance observée au cours des 20 dernières années (voir [figure 11](#)) illustre l'intensification de la concurrence provenant d'entreprises qui ne sont basées ni dans l'UE ni aux États-Unis. Si l'on s'intéresse aux principaux acteurs, le chiffre d'affaires généré par les cinq premières entreprises de l'UE d'une part, et des États-Unis d'autre part (voir [figure 12](#)), montre que les grandes entreprises américaines opèrent à une échelle bien plus importante que celles de l'UE.

¹⁵² Document de travail des services de la Commission européenne, Analyse d'impact accompagnant la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense», SWD(2018) 345 final, juin 2018.

¹⁵³ V. Briani, «Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment», CEPS Policy brief n° 297, juillet 2013.

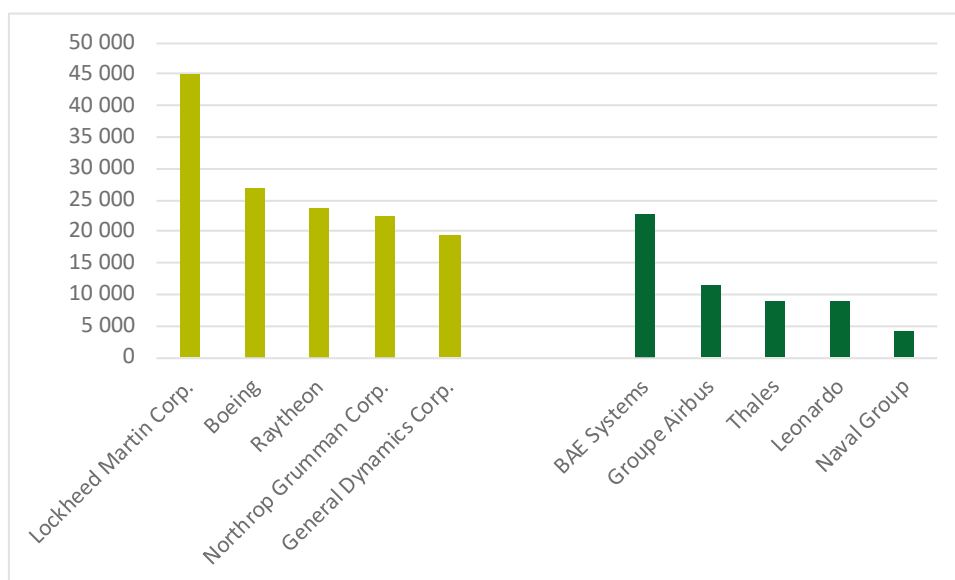
¹⁵⁴ Le top 100 du SIPRI ne tient pas compte des fabricants d'armement chinois.

Figure 11 – Répartition du chiffre d'affaires des 100 premières entreprises du secteur de la défense, de 2007 à 2017



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données du SIPRI.

Figure 12 – Chiffre d'affaires des cinq premières entreprises américaines et européennes en 2017 (millions de dollars des États-Unis)

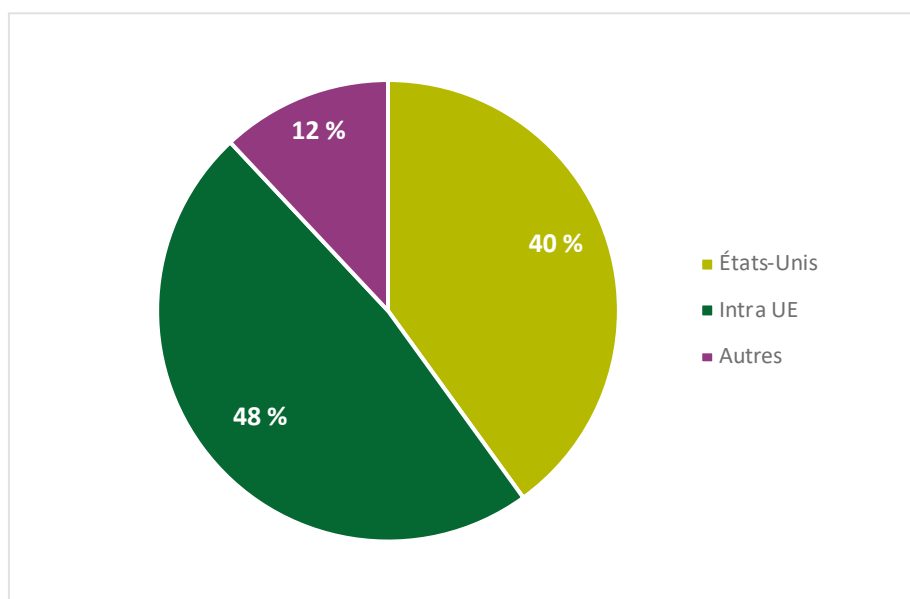


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données du SIPRI.

110 Le positionnement respectif des bases industrielles européennes et américaines de la défense sur le marché mondial met en évidence la compétitivité de l'industrie européenne de la défense. En ce qui concerne les liens industriels et commerciaux, le volume des importations de l'UE en provenance d'entreprises américaines est proche de celui des échanges intra-UE sur la période 2010-2018 et

représente 40 % des importations (voir [figure 13](#)). Sur la même période, plus de 50 % des importations américaines d'armement provenaient des États membres de l'UE¹⁵⁵, mais cela représente un montant modeste en termes absolus¹⁵⁶. Le déséquilibre des échanges transatlantiques en faveur des États-Unis est lié i) à la supériorité technologique de ces derniers, mais aussi ii) à des barrières commerciales à l'entrée sur le marché américain de la défense pour les concurrents étrangers et donc, les concurrents européens¹⁵⁷, et iii) à l'absence d'un principe de préférence européenne entre États membres.

Figure 13 – Répartition des importations de l'UE (2017)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données du SIPRI.

111 Le degré de dépendance de la BITDE à l'égard de la production hors UE varie d'une filière à l'autre. Comme le montre la [figure 14](#), 2,5 % des principaux navires militaires exploités par les États membres de l'UE proviennent de fournisseurs de pays tiers, contre 18,5 % des principaux chars de combat et 39,3 % des avions de chasse¹⁵⁸.

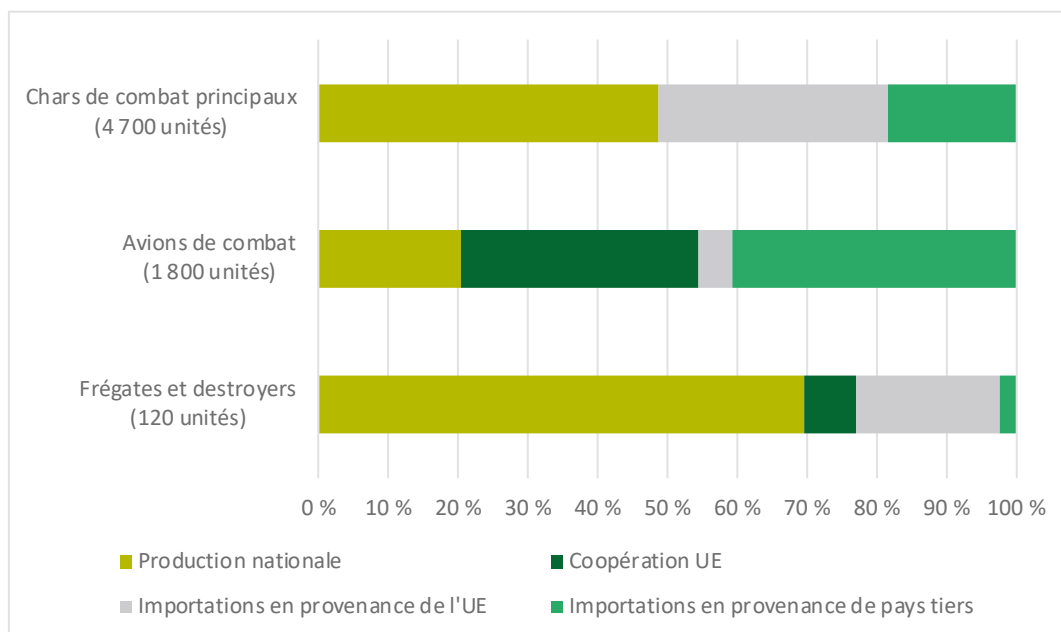
¹⁵⁵ Calculs de la Cour des comptes européenne, sur la base de données du SIPRI.

¹⁵⁶ Daniel Fiott, *The poison pill: EU defence on US terms?*, IESUE, juin 2019.

¹⁵⁷ *Anticipating restructuring in the European defence industry*, BIPE, mars 2008.

¹⁵⁸ D. Fiott, *Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence*, IESUE, novembre 2018.

Figure 14 – Origine des produits de défense en service au sein de l'UE (2017)

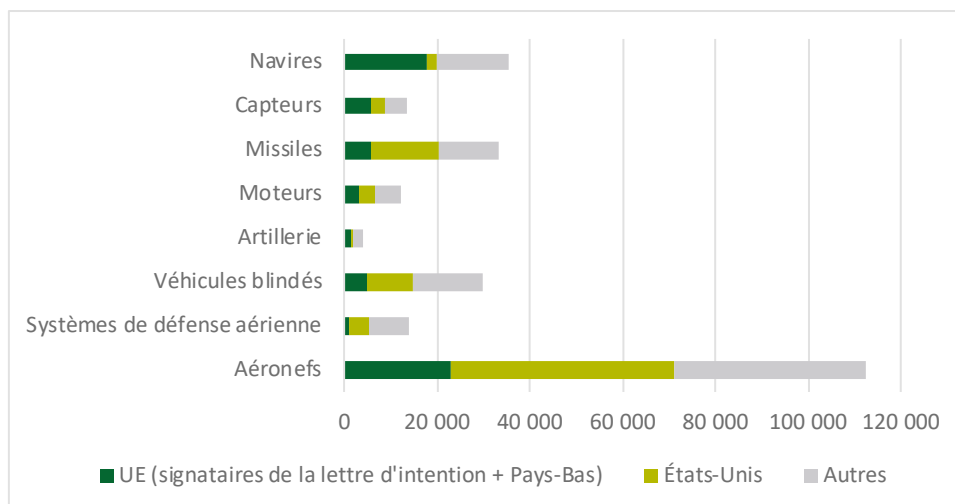


Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de l'IESUE *Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence*, novembre 2018.

112 À l'échelle mondiale, la position commerciale dominante des États-Unis varie selon les filières. Les entreprises de défense des États-Unis jouissent en particulier d'une très nette avance dans les exportations d'aéronefs, de systèmes de défense aérienne, de véhicules blindés et de missiles. En revanche, les entreprises de l'UE¹⁵⁹ disposent d'un avantage concurrentiel dans les exportations de navires et de capteurs (voir [figure 15](#)).

¹⁵⁹ Pays signataires de la lettre d'intention et Pays-Bas, qui représentent 95 % des exportations de l'UE.

Figure 15 – Origine des produits de défense sur les marchés internationaux («valeurs indicatrices de tendances») sur la période 2010-2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations issues de la base de données du SIPRI.

113 Bien qu'il n'existe pas d'état des lieux complet de la dépendance à l'égard de l'étranger dans la chaîne d'approvisionnement, la dépendance de l'industrie européenne de la défense pour ce qui est des technologies ou des sous-composants spécifiques (États-Unis) ainsi que des matières premières critiques (Chine) est souvent soulignée. Par exemple, la BITDE est totalement tributaire des importations en provenance d'un petit nombre de pays tiers pour 19 des 39 matières premières critiques dont elle a besoin pour ses processus de production¹⁶⁰. Cette dépendance à l'égard de l'approvisionnement externe menace non seulement l'autonomie d'action des États membres de l'Union, mais également la compétitivité de l'industrie européenne de la défense.

2.3 Renforcer la coopération au niveau de l'UE

114 Suivant le raisonnement selon lequel une coopération accrue entre États membres renforcerait leurs capacités de défense et l'industrie européenne de ce secteur, plusieurs initiatives ont été mises au point ces dernières années pour promouvoir la coopération en matière de défense au niveau de l'UE.

¹⁶⁰ Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond, AED, juin 2018.

Le plan de développement des capacités

115 Le plan de développement des capacités (PDC) est à la fois un document et un processus, mis au point par l'AED, en coopération avec l'EMUE/le CMUE et les États membres. Il donne une vue d'ensemble des besoins capacitaires avec pour objectif de rendre les processus nationaux de planification de la défense plus cohérents et de soutenir la coopération des États membres dans le domaine du développement des capacités.

116 Le PDC est mis à jour régulièrement et a été révisé et adopté par les États membres en juin 2018. Le PDC de 2018 prend en compte le niveau d'ambition renouvelé de l'UE tel qu'il est défini dans la SGUE (voir [encadré 1](#)) et reflète la nécessité de disposer de «tout l'éventail» des capacités de défense, en particulier de capacités de pointe dans les secteurs terrestre, aérien, naval, spatial et de la cyberguerre¹⁶¹. Dans le cadre de la procédure de 2018, l'AED a défini 11 priorités stratégiques¹⁶² (voir [annexe III](#)), qui couvrent les besoins et les possibilités de développement des capacités à court et à long terme.

L'EACD

117 L'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD) a été instauré à la suite de l'adoption, par les États membres, du plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense en novembre 2016. L'EACD est un mécanisme intergouvernemental, mis en œuvre sur une base volontaire, dans le but de fournir «un cadre plus structuré pour développer les capacités requises, reposant sur une plus grande transparence et un engagement plus fort des États membres»¹⁶³.

118 L'EACD a pour objectif de structurer le processus de planification et de renforcer la coopération au niveau de l'UE en encourageant une plus grande transparence et le partage d'informations par les États membres. Grâce au suivi systématique opéré par l'AED, l'EACD fournit une vue d'ensemble i) des plans de défense des États membres, ii) des progrès accomplis dans la réalisation des priorités du PDC et iii) du développement de la coopération européenne.

¹⁶¹ *The EU Capability Development Priorities*, révision du PDC 2018, AED.

¹⁶² Ces priorités sont déclinées en 38 sous-domaines détaillés dans le document de révision du PDC 2018, *The EU Capability Development Priorities*.

¹⁶³ Plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense, 14.11.2016 [NdT: citation traduite par nos soins].

119 Le premier EACD, réalisé sous la forme d'un exercice pilote, a eu lieu à l'automne 2018. Un nouvel EACD complet devrait être organisé à l'automne 2019 sur la base des enseignements tirés de ce premier exercice pilote.

Encadré 5

Conclusions de l'EACD pilote de 2018¹⁶⁴

Le premier rapport issu de l'EACD a fait état de plusieurs évolutions positives récentes, en particulier le niveau des dépenses de défense et la part relative des programmes de coopération entre États membres dans le développement des capacités.

Toutefois, la R&T de défense reste préoccupante, notamment au regard de la diminution de la part des investissements qui lui a été affectée. Cela met en péril la capacité des États membres d'innover à long terme dans les technologies d'avenir.

La coopération structurée permanente

120 La coopération structurée permanente (CSP) a été instaurée par le traité de Lisbonne en 2009¹⁶⁵. Le traité a permis aux «États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants» d'approfondir considérablement leur coopération en matière de défense. La CSP est un processus mené par les États membres dans le cadre de l'UE. Étant donné qu'il s'agit à la fois d'un cadre permanent et d'un processus structuré, il se distingue des autres cadres de coopération ad hoc.

121 La CSP a été officiellement créée le 11 décembre 2017¹⁶⁶, avec la participation de 25 États membres¹⁶⁷. Elle comprend deux volets: i) le respect d'engagements de haut niveau et ii) le développement de projets de coopération en matière de défense.

122 L'une des caractéristiques principales de la CSP réside dans le caractère juridiquement contraignant des engagements pris. Les États membres participants ont souscrit 20 engagements au travers desquels ils entendent investir, planifier,

¹⁶⁴ *Coordinated Annual Review on Defence*, Fiche d'information de l'AED, 26.11.2018.

¹⁶⁵ Article 42, paragraphe 6, article 46 et protocole n° 10 du TUE.

¹⁶⁶ Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants.

¹⁶⁷ Le Danemark, Malte et le Royaume-Uni ne participent pas à la CSP.

développer et exploiter leurs capacités de défense¹⁶⁸. Les progrès réalisés dans l'accomplissement de ces engagements sont évalués chaque année par le haut représentant, sur la base des plans nationaux de mise en œuvre présentés par les États membres.

123 Le second volet de la CSP concerne le développement de projets de coopération. À ce jour, le Conseil a adopté 34 projets au total¹⁶⁹, qui portent à la fois sur le développement des capacités et sur les opérations. La participation des États membres à chaque projet se fait sur une base volontaire, et le nombre moyen d'États participants s'établit actuellement à cinq par projet. Les capacités développées dans le cadre de la CSP sont la propriété des États membres, qui peuvent décider de les utiliser dans d'autres cadres, tels que l'OTAN.

Le Fonds européen de la défense

124 L'idée d'un Fonds européen de la défense a été lancée en novembre 2016 par la Commission dans son plan d'action européen de la défense (voir point 40). En pratique, deux programmes pilotes ont été mis en place au cours de la période 2017-2020 dans le but de tester la faisabilité et la valeur ajoutée d'une action au niveau de l'UE, et de jeter les bases du futur Fonds européen de la défense qui sera mis en œuvre dans le contexte du prochain CFP (2021-2027):

- l'action préparatoire sur la recherche en matière de défense (PADR), dotée d'une enveloppe de 90 millions d'euros destinée à soutenir des projets de coopération dans le secteur de la R&T pour la période 2017-2019;
- le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP), doté d'une enveloppe de 500 millions d'euros destinés à cofinancer des projets industriels communs en phase de développement pour la période 2019-2020 (voir *encadré 6*).

¹⁶⁸ <https://pesco.europa.eu/>.

¹⁶⁹ Les 17 premiers projets ont été approuvés le 6 mars 2018 et ont été suivis d'une deuxième vague de 17 projets validés par le Conseil le 19 novembre 2018.

Encadré 6

EDIDP – Premiers projets industriels communs dans le domaine de la défense

En mars 2019, la Commission a publié le programme de travail de l'EDIDP. Une part du budget de 500 millions d'euros a été allouée aux appels à propositions dans les domaines suivants¹⁷⁰:

- 1) la facilitation des opérations, de la protection et du déploiement dans la durée des forces militaires: 80 millions d'euros;
- 2) le renseignement, la sécurisation des communications et la cybergdéfense: 180 millions d'euros;
- 3) la capacité à mener des opérations de haute intensité: 70 millions d'euros;
- 4) les PME et les technologies de défense innovantes: 27 millions d'euros.

En outre, la Commission a sélectionné deux projets pour une attribution directe:

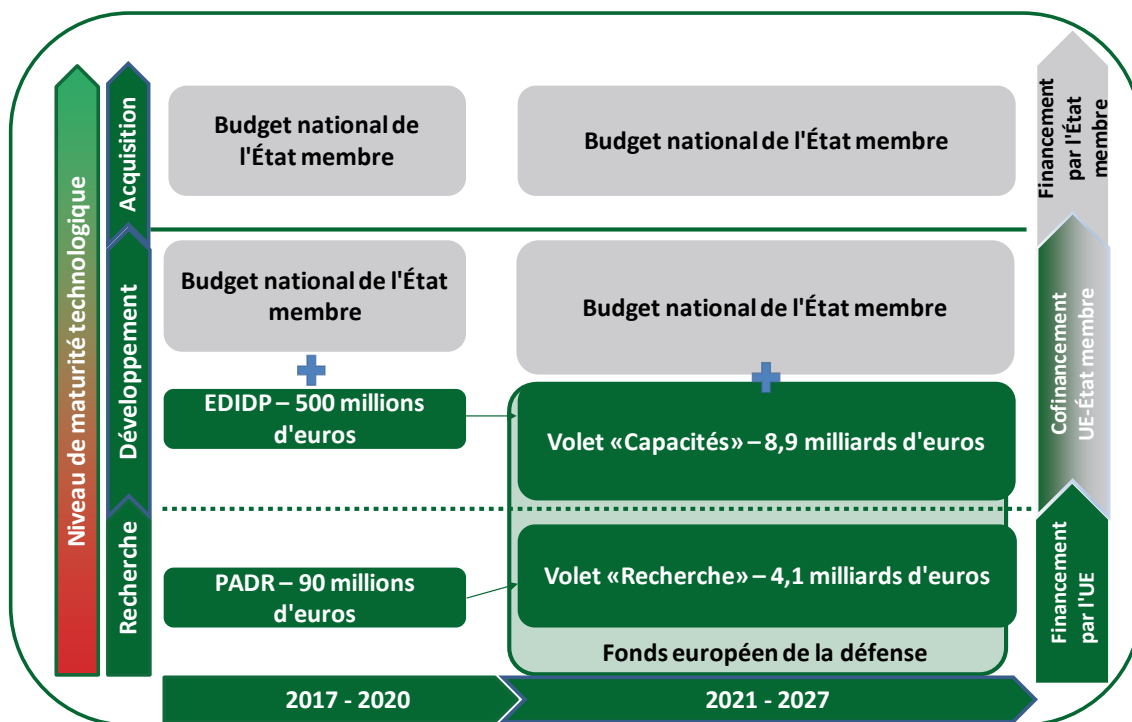
- 5) 100 millions d'euros pour le développement de drones européens de longue endurance (RPAS MALE);
- 6) 37 millions d'euros pour un système radio sécurisé (ESSOR – *European Secure Software defined Radio*).

125 Pour le prochain CFP, le Fonds européen de la défense s'appuiera sur la PADR et l'EDIDP en intégrant les composantes de recherche et développement dans un Fonds à part entière, avec une augmentation considérable du financement, qui passera de 590 millions d'euros à 13 milliards d'euros, soit 22 fois le budget du cycle septennal actuel. La proposition actuelle prévoit un budget de 13 milliards d'euros, dont 4,1 milliards d'euros affectés à la recherche et 8,9 milliards d'euros au développement (voir *figure 16*), ce qui ferait passer l'UE à la quatrième place des investisseurs européens qui contribuent le plus aux activités de R&D concernant la défense¹⁷¹.

¹⁷⁰ Pour une liste détaillée des projets proposés, voir la décision d'exécution de la Commission du 19 mars 2019 relative au financement du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense et à l'adoption du programme de travail pour les années 2019 et 2020, C(2019) 2205 final <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

¹⁷¹ *EU budget for the future*, Fiche d'information de la Commission européenne, 13.6.2018.

Figure 16 – Le Fonds européen de la défense



Source: Cour des comptes européenne.

126 L'objectif du Fonds est de «renforcer la compétitivité, l'efficacité et la capacité d'innovation de l'industrie européenne de la défense», contribuant ainsi à «l'autonomie stratégique de l'Union [...] sur le plan technologique et industriel»¹⁷². Pour ce faire, le Fonds doit stimuler et soutenir des actions collaboratives et la coopération transfrontière au moyen d'incitations financières adressées à des entités juridiques dans les domaines de la recherche et du développement.

127 Les principales caractéristiques du Fonds sont les suivantes:

- les projets de coopération devront faire intervenir au moins trois entités éligibles établies dans au moins trois États membres ou pays associés différents;
- pour la phase de recherche, le niveau de financement proposé pourra aller jusqu'à 100 %, tandis que pour la phase de développement, la part de cofinancement (venant compléter celle des États membres) pourra être comprise entre 20 % et 80 %;

¹⁷² Article 3 de la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, datée du 12.12.2018.

- des bonus, sous la forme de taux de financement plus élevés, seront envisagés pour encourager la participation des PME et des entreprises à moyenne capitalisation, ainsi que pour les projets relevant de la CSP;
- une part, comprise entre 4 % et 8 %, de l'enveloppe budgétaire de 13 milliards d'euros devra être consacrée au développement de technologies de rupture dans le domaine de la défense.

2.4 Risques associés aux programmes de défense de l'UE sur le plan de la performance

128 Par rapport aux progrès limités qu'a accomplis l'UE jusque-là dans le domaine de la défense, les initiatives récentes (CSP, EACD et Fonds européen de la défense) peuvent être considérées comme un «changement radical»¹⁷³. Néanmoins, en ce qui concerne l'impact de ces nouvelles initiatives de l'UE et de la hausse rapide des dépenses qui les accompagne, plusieurs facteurs essentiels à leur efficacité ne sont pas encore réunis ou restent inconnus.

Un processus de planification efficace au niveau de l'UE

129 Avant la révision du PDC en 2018 (voir point [116](#)), une étude récente réalisée pour le Parlement européen¹⁷⁴ a mis en évidence l'incapacité des initiatives précédentes à créer un processus de planification digne de ce nom au sein de l'UE, qui puisse servir de base au développement des capacités. En l'état actuel des choses, un véritable processus de planification de la défense, sous la forme d'un livre blanc comparable aux documents de planification des États membres, fait toujours défaut au niveau de l'UE. Dans la pratique, les États membres procèdent à la planification et aux

¹⁷³ Centre européen de stratégie politique, *Joining forces – the way towards the European Defence Union*, février 2019 [NdT: citation traduite par nos soins].

¹⁷⁴ «Le processus de planification de défense européen est inefficace et compliqué. Il n'a produit quasiment aucune capacité depuis qu'il existe», extrait de Frédéric Mauro, «Défense de l'Union européenne: Le processus de mise en œuvre du Livre blanc», étude demandée par la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, 12.12.2018, p. 65.

achats liés à la défense dans une perspective nationale, ce qui souligne la nécessité d'un meilleur alignement de leurs plans de défense¹⁷⁵.

130 Le processus de planification de l'UE est complexe et fait intervenir de nombreuses parties prenantes. L'étude mentionnée précédemment établit qu'il n'est pas cyclique, qu'il est incomplet en raison de l'absence d'ambition militaire claire (voir points 60 et 61) et qu'il est caractérisé par des failles logiques¹⁷⁶. Il se compose de quatre couches qui se chevauchent et sont fragmentées entre les parties prenantes qui dirigent les différents processus¹⁷⁷. Dans le même temps, les mesures visant à accroître la capacité de planification de la défense de l'UE tendent également à faire proliférer les activités parallèles à celles de l'OTAN, avec un risque qu'elles se chevauchent¹⁷⁸.

131 En l'état actuel des choses, les processus de planification des capacités de l'UE et de l'OTAN manquent de cohérence. Le processus de planification de la défense de l'OTAN, décrit comme un processus structuré et bien établi¹⁷⁹, existe depuis près de 50 ans. À l'inverse, le processus de planification des capacités récemment mis en place par l'UE n'est pas encore arrivé à maturité. Il serait possible d'aligner davantage le PDC et l'EACD sur les processus de planification de l'OTAN, l'objectif étant de veiller à ce

¹⁷⁵ *Coordinated Annual Review on Defence*, Fiche d'information de l'AED, mise à jour le 26.11.2018.

¹⁷⁶ Frédéric Mauro, «Défense de l'Union européenne: Le processus de mise en œuvre du Livre blanc», étude demandée par la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, 12.12.2018.

¹⁷⁷ «[La planification de l'UE] a été mise en place par étapes successives qui se sont stratifiées les unes sur les autres et la cohérence d'ensemble est tout sauf assurée. Il existe en effet non pas un, mais quatre processus capacitaires dans l'Union: le mécanisme de développement capacitaire [...]; le PDC [...]; la CARD [...] [et] la CSP». Frédéric Mauro et Olivier Jehin, «Une armée européenne pour faire quoi?», Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) et Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), avril 2019.

¹⁷⁸ Dick Zandee, «PESCO implementation: the next challenge», *Clingendael Institute*, septembre 2018.

¹⁷⁹ Frédéric Mauro, «Défense de l'Union européenne: Le processus de mise en œuvre du Livre blanc», étude demandée par la sous-commission Sécurité et défense du Parlement européen, 12.12.2018, p. 12 et 13.

que les réalisations et les calendriers soient cohérents et de limiter le manque d'efficience associé à la duplication des processus¹⁸⁰.

132 Les nouvelles initiatives apportent des éléments supplémentaires pour structurer le processus de planification. La cohérence et un jalonnement approprié – des priorités au développement des capacités – revêtent une importance cruciale¹⁸¹. Cependant, dans la pratique, le lancement parallèle des différents mécanismes n'a pas encore permis à un enchaînement logique de se mettre en place. En effet, les premiers projets CSP ont été adoptés en mars 2018, alors que le PDC n'a été révisé qu'en juillet de la même année. Parallèlement, des projets PADR ont débuté dès 2017 et ont été suivis du programme EDIDP début 2019. Dans le même temps, l'AED n'a mené à bien l'EACD pilote qu'en novembre 2018. La cohérence et les liens concrets qui unissent toutes les initiatives restent encore à démontrer dans la pratique.

La participation des États membres

133 La mise en œuvre et l'efficacité de l'EACD, du Fonds européen de la défense et de la CSP dépendent de la volonté des États membres et du respect de leurs engagements. Étant donné que ce sont les États membres qui fixent les priorités, qui développent et qui exploitent les capacités, sans leur concours, les nouvelles initiatives sont vouées à l'échec¹⁸².

134 L'EACD est un processus volontaire qui reste fortement tributaire de la confiance que s'accordent les États membres. La CSP suppose des engagements contraignants, mais la volonté des États membres de s'y conformer reste un facteur

¹⁸⁰ Le processus relatif à l'objectif global, qui constitue l'approche systémique de l'UE pour développer les capacités militaires nécessaires à la PSDC, a récemment été synchronisé avec le processus de planification de la défense de l'OTAN; ils utilisent désormais un calendrier, une taxonomie et des outils semblables.

¹⁸¹ *Coordinated Annual Review on Defence*, Fiche d'information de l'AED, mise à jour le 26.11.2018.

¹⁸² Daniel Fiott, «*European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*», *Nação e Defesa*, novembre 2018.

inconnu, amplifié par le fait que l'aptitude à faire respecter ces engagements est, pour des raisons tant juridiques que politiques, très incertaine¹⁸³.

135 En outre, le Fonds européen de la défense suppose un investissement de départ des États membres censés cofinancer les dépenses de développement. Le nombre et les types de projets dépendront alors de la volonté des États membres d'investir des fonds supplémentaires. Par ailleurs, les incitations financières de l'UE risquent de remplacer les financements nationaux au lieu de les compléter¹⁸⁴.

L'impact sur les besoins capacitaires réels

136 L'augmentation fulgurante du financement des activités de R&D liées à la défense fait naître des risques pour le Fonds européen de la défense sur le plan de la performance. En particulier, le financement risque de n'avoir aucune d'incidence concrète sur la compétitivité de l'industrie européenne de la défense, ni sur la création et le renforcement des capacités nécessaires. Sa mise en œuvre requiert donc de trouver le juste équilibre qui permette à ces fonds de n'être perçus ni comme une subvention en faveur des PME dans les petits États membres, ni comme un outil réservé exclusivement aux grandes entreprises dans les plus grands États membres¹⁸⁵.

137 En ce qui concerne la CSP, une étude réalisée par le *European Leadership Network* et l'IISS a conclu en février 2019 que, si les 34 premiers projets relevant de la CSP ont bien été utiles, il était peu probable qu'ils aient une incidence notable sur les besoins de l'UE, en particulier en ce qui concerne les lacunes mises en évidence au regard du niveau d'ambition de l'UE¹⁸⁶. La défense suppose de créer des capacités militaires réelles, clairement aptes à décourager toute menace éventuelle, et d'être prêt à agir en cas de besoin.

¹⁸³ S. Blockmans, *The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, 2018, et Daniel Fiott, «*European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*», *Nação e Defesa*, novembre 2018.

¹⁸⁴ Bastian Giegerich, *After the EU global strategy: Consulting the Experts*, 2016.

¹⁸⁵ Daniel Fiott, «*European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*», *Nação e Defesa*, novembre 2018.

¹⁸⁶ Alice Billon-Galland et Yvonne-Stefania Efstathiou, *European Leadership Network* et IISS, «*Are PESCO projects fit for purpose?*», 20.2.2019.

Le cadre en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte

138 La gouvernance au niveau de l'UE est complexe et fait intervenir de nombreuses parties prenantes.

139 En particulier, la gouvernance du développement des capacités de défense au sein de l'UE opère actuellement une transformation radicale¹⁸⁷. Avec la création du Fonds européen de la défense, la Commission, le Parlement européen et le budget de l'UE sont désormais associés au développement des capacités de défense, domaine traditionnellement régi par des accords intergouvernementaux. Le Fonds européen de la défense vise à jeter un pont entre deux systèmes différents et complexes – les systèmes de défense de l'UE et ceux des États membres – qui présentent chacun des caractéristiques opérationnelles, des traditions et des règles spécifiques¹⁸⁸.

140 Enfin, du point de vue de l'obligation de rendre compte, les organes, les missions et les opérations relevant de la PSDC ne sont pas soumis aux mêmes dispositions en matière d'audit et de décharge (voir points 26 et 27). En particulier, les missions militaires de l'AED et de la PSDC ne font pas l'objet d'un contrôle du Parlement européen, sont régies par des dispositions spécifiques en matière d'audit et ne relèvent pas, à ce jour, du mandat d'audit de la Cour des comptes européenne. Cette dernière a déjà indiqué par le passé qu'elle estimait devoir être désignée comme auditeur externe de tous les organes créés pour mettre en œuvre les politiques de l'UE, y compris l'AED¹⁸⁹.

141 Le développement de la coopération en matière de défense européenne, en particulier grâce à de nouvelles initiatives telles que la CSP, l'EACD et le Fonds européen de la défense, est susceptible de créer une complexité supplémentaire. En effet, si les initiatives sont censées se renforcer mutuellement, elles sont distinctes et reposent sur des bases juridiques différentes, et elles sont dès lors susceptibles d'être régies par des dispositions différentes en matière d'audit et de décharge (voir [annexe VI](#)). Cela pourrait empêcher un contrôle efficace et global de la politique de défense et de sécurité de l'UE. Le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises

¹⁸⁷ Dick Zandee, «*Developing European defence capabilities - bringing order into disorder*», *Clingendael Institute*, octobre 2017.

¹⁸⁸ Burkard Schmitt, Association européenne des industries aérospatiales et de la défense, «*The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence*», publié dans *The European Files*, juin 2018.

¹⁸⁹ Cour des comptes européenne, Document d'information relatif à la proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission, juillet 2018, point 33.

aux États membres, en ce qui concerne la PSDC, d'instaurer plus de transparence, de renforcer l'obligation de rendre compte et de permettre un contrôle parlementaire équivalent à celui qu'il exerce dans d'autres domaines¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2018 sur le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense communes (2018/2099(INI)), points 60 à 63.

Observations finales

142 Jusqu'à récemment, peu d'actions ont été entreprises au niveau de l'UE dans le domaine de la défense, et il n'existe pas à ce jour d'Union européenne de la défense. Cependant, face à un environnement mondial changeant et complexe, l'UE a exprimé de nouvelles ambitions et a lancé de nouvelles initiatives afin de renforcer la coopération entre les États membres.

143 Dans ce document d'analyse, nous avons souhaité mettre en évidence certains des principaux risques associés au niveau d'ambition affiché désormais par l'UE en matière de défense ainsi qu'à la hausse de financement proposée. Étant donné qu'il est trop tôt pour évaluer l'impact des récentes initiatives de l'UE, la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union dans le domaine de la défense reste à démontrer dans la pratique.

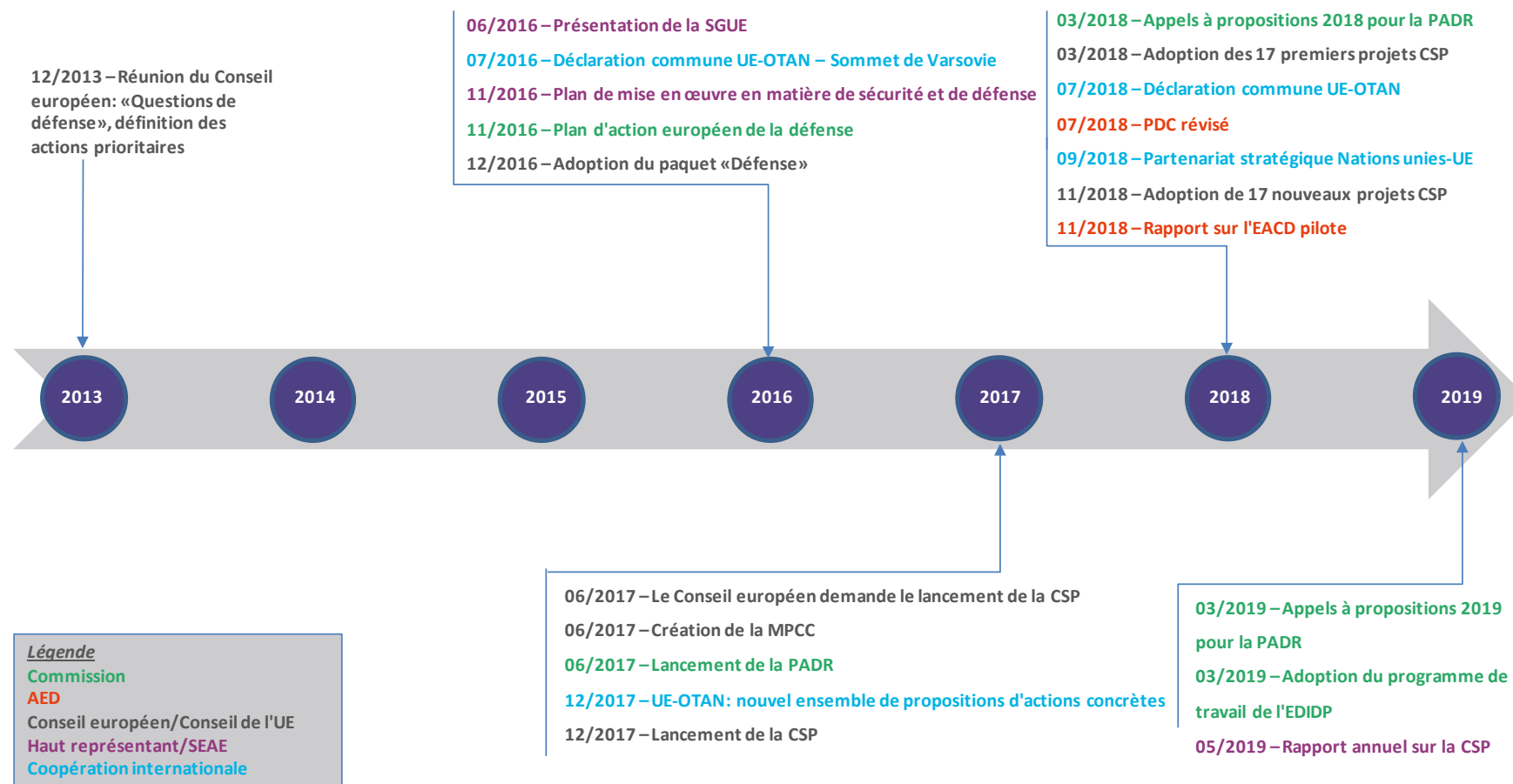
144 Contribuer à améliorer les capacités de défense en Europe nécessite d'aller au-delà des discours et exige la mise en œuvre effective d'initiatives concrètes, le but étant d'encourager la compétitivité de l'industrie européenne de la défense et de renforcer les capacités militaires des États membres, en complémentarité totale avec l'OTAN. En définitive, la réussite et l'avenir de l'UE dans le domaine de la défense dépendent entièrement de la volonté politique des États membres, qui jouent un rôle central dans l'architecture de défense européenne.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre III en sa réunion du 16 juillet 2019.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner LEHNE
Président

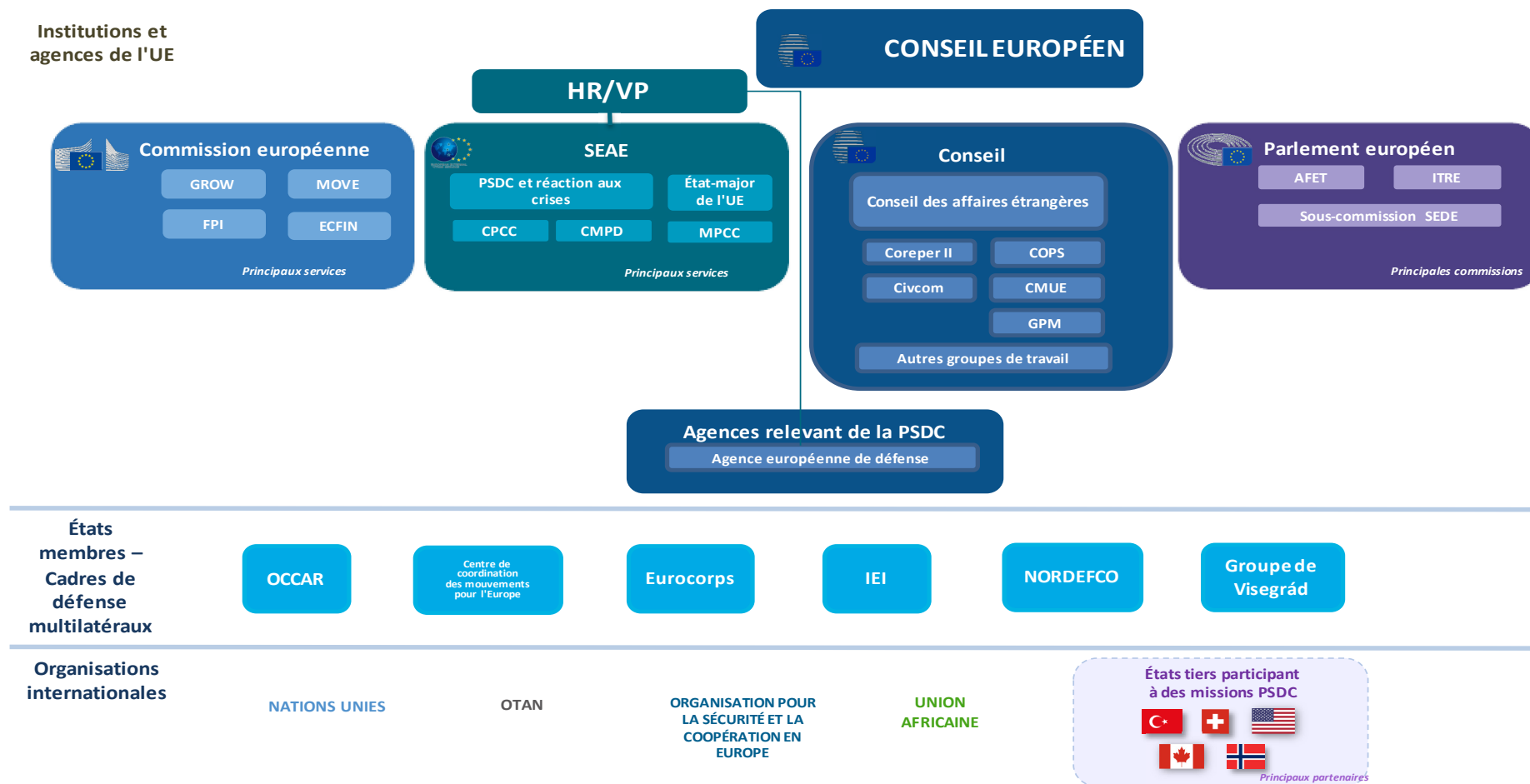
Annexe I – Chronologie



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Le cadre institutionnel de la défense européenne: un domaine complexe faisant intervenir de nombreux acteurs

Institutions et
agences de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe III – Priorités capacitaires définies dans les documents clés de l'UE, 2013-2019

	Conseil européen de 2013	PDC de 2014	Stratégie globale de l'UE de 2016	PDC de 2018
Air	Véhicule aérien sans pilote (drone) Ravitaillement en vol	Capacités de transport aérien inter-théâtre Recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen (SESAR)		Mobilité aérienne Supériorité aérienne Intégration des capacités aériennes militaires dans un secteur de l'aviation en évolution
Commandement, contrôle, information et cyberdéfense	Cyberdéfense Communication par satellite	Lutte contre les cybermenaces Service d'information spatial Amélioration des services d'information et de communication sur les théâtres d'opération Aéronef télépiloté assurant des missions de surveillance Fourniture de capacités de communication par satellite	Renseignement, surveillance et reconnaissance Accès autonome à l'espace et observation permanente de la Terre Capacités numériques et cybertechnologies Systèmes d'aéronefs télépilotés	Capacités habilitantes pour les opérations de réponse à un cyberincident Services d'information et de communication spatiaux Supériorité en matière d'information
Terre		Capacités de combat inter-théâtre Amélioration du soutien logistique aux forces déployées Fourniture d'un soutien médical en opération		Capacités de combat au sol Capacités de soutien médical et logistique améliorées
Mer		Patrouille et escorte maritimes Systèmes de surveillance navale		Manœuvrabilité navale Contrôle sous-marin contribuant à la résilience en mer
Transversal		Énergie et protection de l'environnement Modélisation, simulation et expérimentation	Tout l'éventail des capacités terrestres, aériennes, spatiales et maritimes, y compris les catalyseurs stratégiques	Capacités transversales contribuant à la concrétisation du niveau d'ambition de l'UE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base:
des conclusions du Conseil européen de décembre 2013;
des plans de développement des capacités de 2014 et 2018;
de la stratégie globale de l'UE de 2016.

Annexe IV – Principales caractéristiques des secteurs (aérospatial, terrestre et naval) de l'industrie de la défense de l'UE 1/2

	Chiffre d'affaires (milliards d'euros)	Emplois	Exemples de produits	Principaux sites	Principales entreprises de l'UE	Principales parties prenantes de pays tiers	Principales caractéristiques de l'industrie de la défense de l'UE
Secteur aérospatial	45	187 000	Aéronefs Moteurs d'avions Hélicoptères Missiles Systèmes spatiaux	France Allemagne Italie Suède Royaume-Uni	BAE Systems (UK) Airbus (UE) Thales (FR) Leonardo (IT) MBDA (UE)	Lockheed Martin Corp. (US) Boeing (US) Raytheon (US) Northrop Grumman Corp. (US) General Dynamics Corp. (US)	Ce secteur voit coexister un petit nombre de grands groupes industriels et de nombreuses PME et entreprises à moyenne capitalisation qui composent la chaîne d'approvisionnement. Il est largement consolidé au niveau national et européen, avec des entreprises mondiales comme Airbus et EADS. Cependant, les principales entreprises de l'UE restent relativement modestes par rapport à leurs homologues américaines. Il s'agit d'un secteur à forte intensité de R&D (jusqu'à 30 % des coûts totaux pour un avion de combat) avec des interconnexions étroites avec le secteur civil. À l'exception de quelques cas (tels que BAE Systems, MBDA et Saab), les principales entreprises phares du secteur sont engagées dans des activités à double usage et ne sont pas entièrement dépendantes du secteur de la défense.
Secteur terrestre	28	258 000	Véhicules blindés (chars de combat principaux, etc.) Artillerie Armes de petit calibre et munitions Moteurs Capteurs C4ISR	France Allemagne Italie Royaume-Uni Finlande	BAE Systems (UK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (US) Oshkosh Corp. (US) Textron (US) Mitsubishi Heavy Industries (JP) Indian Ordnance Factories (IN) High Precision Systems (RU) Uralvagonzavod (RU)	Dans ce secteur, la concentration est moins forte que dans le secteur aérospatial. Les principaux intégrateurs sont concentrés dans les pays signataires de la lettre d'intention. Néanmoins, les PME jouent un rôle important en tant que sous-traitants et fournisseurs de produits spécialisés opérant sur des marchés de niche dans l'ensemble de l'UE. La création de la coentreprise «KNDS» entre Nexter et Krauss-Maffei Wegmann illustre la récente consolidation du secteur au niveau de l'UE. C'est un secteur qui dépend davantage de la défense et les capitaux publics y restent présents. L'intensité de R&D y est également moins forte (< 15 % des coûts pour un programme d'armement terrestre) que dans le secteur aéronautique et spatial et les possibilités de double usage y sont plus rares.
Secteur naval	22		Navires de surface Navires amphibies Sous-marins Armes navales	France Allemagne Italie Royaume-Uni Espagne Pays-Bas	BAE Systems (UK) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (SP) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (US) General Dynamics Corp. (US) Huntington Ingalls Industries (US) United Shipbuilding Corp. (RU)	Les fournisseurs européens se concentrent autour de six grandes entreprises navales qui opèrent en tant que contractants principaux et intégrateurs de systèmes. Par nature, le secteur repose sur une chaîne d'approvisionnement diversifiée, constituée d'un grand nombre de fournisseurs spécialisés, ayant souvent des liens avec d'autres secteurs, notamment l'électronique (Thales) ou le secteur aérospatial pour les armes ou les moteurs (Rolls Royce et MBDA). Il est relativement dépendant de la défense (sauf pour Fincantieri). La présence de l'État dans le capital de ces entreprises est relativement élevée (Naval group, Fincantieri et Navantia) et les principales entreprises de l'UE (à l'exception de BAE Systems) sont généralement spécialisées dans le secteur naval. Les possibilités offertes par les technologies à double usage sont de plus en plus prises en compte dans la chaîne d'approvisionnement.

Sources : Cour des comptes européenne, sur la base de:

ASD, *Facts and figures*, 2017

The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) – Étude adressée à la sous-commission «Sécurité et défense» du Parlement européen – juin 2013

Étude, demandée par l'AED, sur les compétences industrielles et technologiques dans le secteur naval – 2016

TNO – *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* – 2009

IKEI Research and Consultancy – *Study on the Perspectives of the European Land Armement sector* – 2012

Annexe IV – Principales caractéristiques des secteurs (aérospatial, terrestre et naval) de l'industrie de la défense de l'UE 2/2

	Coopération UE	Principaux programmes de coopération	Capacités, compétences et compétitivité
Secteur aérospatial	Le secteur aérospatial se caractérise par un niveau relativement élevé de coopération et d'intégration au sein de l'UE par rapport à d'autres secteurs. Au cours des dernières décennies, un grand nombre de programmes de coopération bilatéraux et multilatéraux ont été mis en place au sein de l'UE, dans les domaines des avions de combat, des hélicoptères, des drones, des missiles et des systèmes spatiaux. Il est toutefois arrivé par le passé, dans le domaine des avions de chasse (Rafale, Gripen et Eurofighter), que certains programmes fassent double emploi.	A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger	Ce secteur est en mesure de fournir des capacités militaires essentielles et des technologies de pointe, telles que des avions de combat, des missiles, des hélicoptères et des capacités stratégiques de transport aérien et de ravitaillement en vol modernes. Il existe un retard technologique dans le domaine des drones de moyenne altitude et longue endurance (MALE) qui, jusqu'à présent, ont été achetés principalement auprès des États-Unis et d'Israël. Cependant, plusieurs projets de coopération sont en cours au niveau de l'UE (par exemple le projet de drone européen MALE RPAS). L'industrie européenne occupe actuellement une position favorable sur le marché mondial avec des acteurs de premier plan. Certains produits de l'UE ont connu de beaux succès à l'exportation, notamment des avions de combat (Rafale et Typhoon), des missiles (MBDA) ou des hélicoptères (Eurocopter). Toutefois, le marché reste dominé par les principales entreprises américaines et des concurrents émergents pourraient remettre en cause la compétitivité de l'industrie de l'UE dans ce secteur.
Secteur terrestre	Les projets de coopération de l'UE dans l'industrie de l'armement terrestre ont été très limités. Ce secteur se caractérise par des doubles emplois en matière de capacités dus au cantonnement aux frontières nationales. Par exemple, en 2018, il existait 17 types de véhicules blindés d'infanterie dans l'UE. Davantage de programmes de coopération sont possibles autour du char de combat principal et du futur système d'artillerie que la France et l'Allemagne prévoient de développer.	Boxer	Le secteur est en mesure de concevoir, de fabriquer, de moderniser et de soutenir des capacités militaires essentielles pour le combat terrestre, comme les chars de combat principaux et les véhicules blindés de combat, les munitions, les munitions de précision, les systèmes d'artillerie et les lanceurs de missiles. Ce secteur est très performant à l'exportation (char Leopard et véhicules blindés) en Asie du Sud-Est, en Inde, au Moyen-Orient, au Brésil ou en Australie. La concurrence sur le marché mondial fait intervenir des acteurs du monde entier (États-Unis, Russie, Japon, Israël, Inde et Corée du Sud). La compétitivité de l'industrie de l'UE pâtit de la taille relativement modeste de ses principales entreprises, en particulier par rapport à leurs concurrentes américaines.
Secteur naval	L'expérience en matière de projets de coopération européens a été limitée dans le secteur naval et cette coopération s'est faite principalement sur une base bilatérale (FREMM entre l'Italie et la France). Le secteur est resté cloisonné à l'échelle nationale, avec 60 % à 80 % des matériaux, composants et systèmes achetés sur le marché national par les contractants principaux. Ce pourcentage est porté à 95 % si l'on tient compte de la coopération de l'UE dans la chaîne d'approvisionnement.	FREMM	L'industrie navale européenne est en mesure de concevoir, d'intégrer et de produire tout l'éventail des capacités essentielles dans le secteur naval, des navires à la quasi-totalité des systèmes et composants de base. Il n'existe aucune dépendance vis-à-vis de pays tiers pour les systèmes critiques. Cette industrie est très compétitive sur les marchés internationaux, comme en témoignent sa part de marché importante et ses solides résultats à l'exportation, en particulier dans les segments de marché présentant une plus forte valeur ajoutée tels que les sous-marins, les destroyers et les frégates. La dépendance du secteur naval aux exportations s'amplifie. Les principaux marchés d'exportation sont le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique du Sud. La concurrence de la Chine, de la Corée du Sud et de la Russie s'accroît.

Sources : Cour des comptes européenne, sur la base de:

ASD, *Facts and figures*, 2017

The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) – Étude adressée à la sous-commission «Sécurité et défense» du Parlement européen – juin 2013

Étude, demandée par l'AED, sur les compétences industrielles et technologiques dans le secteur naval – 2016

TNO – *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* – 2009

IKEI Research and Consultancy – *Study on the Perspectives of the European Land Armement sector* – 2012

Annexe V – Analyse AFOM¹⁹¹ – BITDE

Atouts	Faiblesses
Présence d'acteurs européens de premier plan sur les marchés mondiaux	Un marché de la défense fragmenté, avec des capacités excédentaires, des doubles emplois et des économies d'échelle non réalisées
Capacité à concevoir et à produire un large éventail de produits militaires dans les secteurs aérospatial, terrestre, naval et électronique	Hausse continue du coût des équipements et des systèmes de défense
Expérience de la coopération multinationale (notamment dans le secteur aérospatial)	Dépenses de R&D relativement faibles
Main-d'œuvre hautement qualifiée	Absence d'approche collaborative dans les achats d'équipements et la R & D en matière de défense
	Divergences dans les politiques d'exportation des États membres
	Accès limité aux marchés transfrontaliers au sein de l'UE, en particulier pour les PME
Opportunités	Menaces
Croissance des dépenses militaires au niveau mondial	Concurrence avec les concurrents traditionnels et émergents
Essor de la coopération européenne en matière de défense soutenu par les États membres	Perte de capacité d'innovation et de supériorité technologique, préjudiciable à la compétitivité au niveau mondial
Lancement de nouveaux programmes de coopération de grande envergure (Système de combat aérien du futur, Eurodrone MALE et European Main Battle Tank)	Sécurité de l'approvisionnement avec une dépendance accrue à l'égard de chaînes d'approvisionnement internationales et complexes
Possibilités de rationalisation et de restructuration, en particulier dans les secteurs terrestre et naval	Aucune préférence donnée par les États membres à des fournisseurs de l'UE
Possibilités de double usage et interaction croissante avec le secteur civil	Barrières élevées à l'entrée sur les marchés des pays tiers

Source: Cour des comptes européenne.

¹⁹¹ Analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces.

Annexe VI – Principales dispositions en matière d'audit dans le domaine de la défense de l'UE

		Cour des comptes européenne	Collège(s) d'auditeurs	Institutions et organes de contrôle nationaux
CFP actuel (2014-2020)	Chapitre consacré à la PESD, dont les missions relevant de la PSDC	X		
	Dépenses administratives du SEAE, dont l'état-major de l'UE	X		
	Missions militaires relevant de la PSDC Coûts opérationnels communs (mécanisme Athena)		X	
	Missions militaires relevant de la PSDC Coûts opérationnels individuels			X
	Agences relevant de la PSDC, dont l'Agence européenne de défense		X	X
	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique	X		
	CSP – Projets non financés par le budget de l'UE		?	
	CSP – Projets financés par le budget de l'UE	X		
	PADR	X		
	EDIDP	X		
	Renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement (financé dans le cadre de l'IcSP)	X		
CFP 2021-2027	Fonds européen de la défense*	X		
	Facilité européenne pour la paix**	X		
	Mobilité militaire*	X		

* Sur la base de la proposition législative de la Commission

** Sur la base de la proposition de la HR/VP

Source: Cour des comptes européenne.

Acronymes, sigles et abréviations

AED: Agence européenne de défense

BITD: base industrielle et technologique de défense

BITDE: base industrielle et technologique de défense européenne

CFP: cadre financier pluriannuel

Civcom: Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises

CMUE: Comité militaire de l'Union européenne

CPCC: capacité civile de planification et de conduite

CSP: coopération structurée permanente

DG GROW: direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME de la Commission européenne

EACD: examen annuel coordonné en matière de défense

EDIDP: programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense

EMUE: État-major de l'Union européenne

HR/VP: haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne

IISS: Institut international d'études stratégiques

IPE: instruments de politique étrangère

MPCC: capacité militaire de planification et de conduite

NORDEFECO: coopération nordique en matière de défense

OCCAR: Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord

PADR: action préparatoire concernant la recherche en matière de défense

PDC: plan de développement des capacités

PESC: politique étrangère et de sécurité commune

PME: petites et moyennes entreprises

PSDC: politique de sécurité et de défense commune

R&D: recherche et développement

R&T: recherche et technologie

RCSD: renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

SGUE: stratégie globale de l'Union européenne

SIPRI: Institut international de recherche sur la paix de Stockholm

TUE: traité sur l'Union européenne

Équipe de la Cour

Le présent document d'analyse consacré à la défense européenne a été adopté par la Chambre III (Action extérieure/Sécurité et justice). Il est l'aboutissement des travaux réalisés sous la responsabilité de M. Juhan Parts, Membre de la Cour, assisté de M. Ken-Marti Vaher, chef de cabinet, et de M. Margus Kurm, attaché de cabinet.

AVERTISSEMENT EN MATIÈRE DE DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2019.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Pour toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments ne relevant pas du droit d'auteur de l'Union européenne, l'autorisation doit être demandée directement auprès des titulaires du droit d'auteur.

Figure 1, carte: © [OpenStreetMap contributors](#). Fonds de carte sous licence [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0](#) (CC BY-SA).

La défense est un domaine à part, intrinsèquement lié à la souveraineté nationale des États membres. Jusqu'à récemment, peu d'actions ont été entreprises au niveau de l'UE dans ce domaine. Cependant, face à un environnement mondial changeant et complexe, l'UE a lancé de nouvelles initiatives dans le secteur de la défense afin de renforcer la coopération entre les États membres. Cette démarche a inmanquablement retenu l'attention de la Cour, compte tenu des risques sur le plan de la performance que suppose l'augmentation fulgurante du financement qui accompagne les nouvelles ambitions et initiatives de l'UE.

C'est pourquoi la Cour a élaboré le présent document, qui n'est pas un audit mais une analyse fondée sur un examen documentaire des publications en la matière et sur des entretiens, notamment avec des agents d'institutions et organes de l'UE. Ce document est consacré plus particulièrement i) au cadre juridique, institutionnel et financier du domaine de la défense et ii) à l'état actuel des capacités et des industries des États membres dans ce secteur. Il vise à faire le point sur la coopération actuelle de l'UE en matière de défense, et à mettre en évidence certains des principaux risques associés au niveau d'ambition renouvelé de l'Union et aux initiatives développées récemment dans ce domaine.

Contribuer à améliorer les capacités de défense en Europe nécessite d'aller au-delà des discours et exige la mise en œuvre effective d'initiatives concrètes, le but étant d'encourager la compétitivité de l'industrie européenne de la défense et de renforcer les capacités militaires des États membres, en complémentarité totale avec l'OTAN. En définitive, la réussite et l'avenir de l'UE dans le domaine de la défense dépendent entièrement de la volonté politique des États membres, qui jouent un rôle central dans l'architecture de défense européenne.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

**12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG**

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2019

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.



**COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE**