

Rapport spécial

La mobilité militaire de l'Union

Les défauts de conception et les obstacles rencontrés ralentissent la progression



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 15
Le premier plan d'action sur la mobilité militaire de 2018	03 - 04
Le plan d'action sur la mobilité militaire 2.0	05 - 06
Un budget pour les infrastructures de transport à double usage en vue de soutenir la mobilité militaire au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027	07 - 10
Le Fonds européen de la défense finance des projets de recherche et développement dans le domaine de la défense relatifs à la mobilité militaire	11 - 12
Dernières évolutions	13 - 15
Étendue et approche de l'audit	16 - 20
Observations	21 - 77
La gouvernance de la mobilité militaire de l'UE est complexe et fragmentée, avec un contrôle parlementaire partiel	21 - 31
La mobilité militaire au niveau de l'UE fait intervenir de nombreux acteurs dont les responsabilités se chevauchent en partie	22 - 29
Aucune fonction ni aucun organisme n'assurent de manière centralisée la coordination des activités de mobilité militaire dans l'UE, et le Parlement européen ne contrôle pas l'ensemble des activités	30 - 31
Les défauts de conception du plan d'action 2.0 sont un frein à la mise en œuvre, à un suivi efficace et à la communication d'informations	32 - 41
Le plan d'action 2.0 présente des défauts de conception	33 - 39
La communication sur la mise en œuvre du plan d'action 2.0 ne permet pas de transmettre des informations exhaustives sur les progrès accomplis	40 - 41

L'état d'avancement varie d'un pilier à l'autre du plan d'action 2.0 42 - 77

Pilier I – L'UE apporte un financement bienvenu, mais il existe d'importantes lacunes et l'accent n'est pas suffisamment mis sur les aspects géopolitiques et militaires 43 - 64

Les progrès accomplis concernant les actions au titre des quatre piliers sont mitigés 65 - 77

Conclusions et recommandations 78 - 92**Annexes**

Annexe I – Mobilité militaire dans l'UE: principaux repères chronologiques de la période 2017-2024

Annexe II – Rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes en matière de mobilité militaire dans l'UE

Annexe III – Projets ayant fait l'objet d'une visite sur place

Annexe IV – État d'avancement des actions clés à l'échelon de l'UE énoncées dans le plan d'action 2.0 – Informations supplémentaires

Annexe V – Retours d'information des États membres visités sur les invitations à agir figurant dans le plan d'action 2.0 – Informations supplémentaires

Sigles, acronymes et abréviations**Glossaire****Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure****Calendrier****Équipe d'audit**

Synthèse

I La politique de mobilité militaire de l'Union vise à permettre un déplacement rapide et sans entrave des personnels, matériels et moyens militaires, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Juridiquement, la défense territoriale relève de la compétence des 27 États membres, dont 23 sont aussi membres de l'OTAN. L'UE est une partie prenante relativement nouvelle dans ce domaine.

II À la suite du premier plan d'action de l'UE sur la mobilité militaire de 2018, la Commission européenne et le haut représentant/vice-président ont publié conjointement, le 10 novembre 2022, le second plan d'action sur la mobilité militaire (ci-après le «plan d'action 2.0»), qui couvre la période 2022-2026. La mobilité militaire est devenue particulièrement importante compte tenu de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et des problèmes rencontrés dans ce domaine par les forces armées dans l'UE. C'est pourquoi nous considérons comme opportun de réaliser un audit sur le plan d'action 2.0 et sur le premier budget consacré par l'UE à la mobilité militaire, lequel comprend une allocation de 1,69 milliard d'euros relevant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Notre audit offre une occasion d'améliorer la mise en œuvre du CFP en cours et de préparer la prochaine période de programmation.

III Nous avons examiné si le plan d'action 2.0 reposait sur des bases solides et était en bonne voie pour atteindre ses objectifs. Globalement, nous concluons que le plan d'action 2.0 ne reposait pas sur des bases suffisamment solides et que les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs sont variables. La Commission a consulté toutes les parties prenantes principales pour élaborer le plan d'action, mais elle n'a procédé à aucune estimation solide du financement nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

IV Nous avons constaté que les dispositifs de gouvernance pour la mobilité militaire dans l'UE sont complexes. Il n'existe pas de point de contact unique pour les mesures relatives à la mobilité militaire. Il est dès lors difficile pour les parties prenantes, telles que les ministères de la défense, de savoir qui fait quoi dans ce domaine. Le Parlement européen exerce un contrôle partiel sur la mobilité militaire dans l'UE.

V La conception du plan d'action 2.0 a abouti à des limitations concernant le suivi et la communication d'informations, et une majorité des actions prévues n'étaient pas assez opérationnelles. Ce plan d'action n'était pas suffisamment ciblé et comportait beaucoup trop d'actions. Il comprend des actions à mener à l'échelon de l'UE par les parties prenantes européennes, ainsi que des invitations non contraignantes à agir adressées aux États membres.

VI Toutes les parties prenantes ont salué le financement alloué à la mobilité militaire dans le CFP 2021-2027 comme une première étape, aussi modeste soit-elle. La Commission a concentré en début de période les montants disponibles sur les appels de 2022 et de 2023 relatifs à la mobilité militaire. En d'autres termes, aucun financement supplémentaire ne sera plus disponible spécifiquement pour les infrastructures à double usage d'ici à la fin du CFP actuel. Cependant, les candidats potentiels aux appels généraux au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Transports sont souvent les mêmes que ceux des appels relatifs à la mobilité militaire.

VII Pour les trois appels relatifs à des infrastructures de mobilité militaire à double usage, nous avons constaté que l'évaluation militaire n'avait représenté qu'une petite partie de la note d'appréciation globale dans le processus de sélection. Les aspects géopolitiques n'ont pas non plus été suffisamment pris en considération. Les projets à double usage sélectionnés en vue d'un financement par l'UE risquent donc de ne pas être les plus pertinents du point de vue militaire.

VIII Après le lancement du troisième et dernier appel en 2023, la Commission, avec la contribution des États membres, a toutefois réalisé une analyse des lacunes en vue de mettre en place un plan pour combler les failles en matière d'infrastructures prioritaires et pour quantifier les financements de l'UE nécessaires pour le prochain CFP.

IX Publié en novembre 2023, le premier rapport relatif à l'état d'avancement du plan d'action (ou rapport d'étape) ne contenait pas d'informations montrant systématiquement les progrès accomplis pour chaque action (y compris les problèmes rencontrés), mais consistait davantage en un récapitulatif des événements survenus en matière de mobilité militaire dans l'UE au cours l'année précédente. Les États membres n'ont pas été priés de donner spécifiquement des retours d'information dans le cadre d'un processus formalisé sur les invitations à agir qui leur avaient été adressées. Globalement, nous avons constaté qu'à peine quatre des 29 actions clés à l'échelon de l'UE pouvaient être considérées comme achevées, la grande majorité étant encore en cours. Pour toutes les actions, il manque des indicateurs et des valeurs cibles spécifiques (et datées) à atteindre. C'est pourquoi nous ne pouvons procéder à une évaluation globale précise de l'état d'avancement du plan d'action 2.0 et nous devons nous contenter d'indiquer que la mise en œuvre des actions est en cours et que les progrès enregistrés sont variables.

X Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission et au Service européen pour l'action extérieure :

- d'améliorer les dispositifs de gouvernance relatifs à la mobilité militaire dans l'UE;
- de suivre et de communiquer l'état d'avancement de chaque action figurant dans le plan d'action 2.0;
- d'évaluer la possibilité de recourir aux appels relevant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) – Transports pour financer des projets d'infrastructures à double usage au titre du CFP actuel (2021-2027);
- de prendre des mesures pour améliorer la prévisibilité du financement éventuel en faveur de la mobilité militaire au titre du CFP postérieur à 2027;
- d'améliorer le processus de sélection des projets d'infrastructures à double usage au titre du CFP postérieur à 2027;
- de cibler davantage la conception des actions de l'UE en matière de mobilité militaire.

Introduction

01 La mobilité militaire fait référence à l'objectif visant à assurer un déplacement rapide et sans entrave des personnels, matériels et moyens militaires, à brève échéance et à grande échelle, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE¹. Elle inclut l'harmonisation des règles dans l'ensemble des États membres de l'Union et l'examen des possibilités de recours à une [approche civilo-militaire](#) en matière de développement des infrastructures. En vertu des traités de l'UE², «la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune». Les traités ne mentionnent pas spécifiquement la mobilité militaire. La [figure 1](#) comporte quelques exemples pratiques de problématiques liées à la mobilité militaire. Le besoin stratégique de mobilité militaire de l'UE est devenu plus urgent encore compte tenu de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui a commencé en février 2022. L'[annexe I](#) présente, par ordre chronologique, les étapes en matière de mobilité militaire dans l'UE depuis 2017.

¹ Communiqué de presse de la Commission intitulé «[Mobilité militaire: L'UE propose des mesures pour permettre aux forces armées de se déplacer plus rapidement et mieux par-delà les frontières](#)».

² Voir, à titre d'exemple, la [version consolidée du traité sur l'Union européenne](#), article 24.

Figure 1 – Exemples de problématiques liées à la mobilité militaire dans l'UE

1

L'un des États membres de l'UE exige actuellement **une notification 45 jours à l'avance pour autoriser les mouvements transfrontières**. Le même État membre a toutefois accordé en un jour des autorisations pour des déplacements d'équipements militaires vers l'Ukraine, lorsqu'il s'agissait d'une urgence.



2

Des **chars** d'un État membre de l'UE n'ont pas reçu l'autorisation de se déplacer dans un autre État membre, car leur **poids dépassait la limite fixée dans les règles de la circulation routière**.



3

Du matériel militaire lourd d'un État membre de l'UE n'a pas pu être acheminé vers une base militaire d'un autre État membre, car un **pont à franchir ne pouvait supporter que des véhicules légers**. Finalement, un grand détour s'est avéré nécessaire.



Remarque: Eu égard au caractère sensible de ce thème, l'identité des parties prenantes concernées n'est pas mentionnée.

Source: Cour des comptes européenne.

02 Lors de son **examen annuel coordonné en matière de défense (EACD)**, l'Agence européenne de défense (AED, voir [annexe II](#)) a déterminé que l'amélioration de la mobilité militaire est l'un des six domaines prioritaires dans lesquels les États membres participants doivent déployer prioritairement leurs efforts de développement. Les 22 priorités de longue date énoncées dans la **révision de 2023 du plan de développement des capacités** mentionnent la mobilité militaire comme un moyen stratégique.

Le premier plan d'action sur la mobilité militaire de 2018

03 Dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, le Président Juncker avait souligné qu'il était impératif de créer une union européenne de la défense opérationnelle d'ici à 2025. Deux mois plus tard, à savoir en novembre 2017, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont publié une communication conjointe intitulée «Améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne». Sur la base de cette communication, la Commission a publié un premier plan d'action sur la mobilité militaire en mars 2018. La *figure 2* ci-après en présente les actions clés.

Figure 2 – Premier plan d'action sur la mobilité militaire (2018) – Actions clés

Approuver les besoins militaires

Identifier et approuver les besoins militaires

Évaluer les infrastructures de transport en vue d'un usage à des fins militaires

En ce qui concerne les infrastructures de transport, évaluer dans quelle mesure les infrastructures de transport existantes définies comme prioritaires en vertu du règlement relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T), tous modes de transport confondus, et compte tenu de ses exigences techniques, sont adaptées et suffisantes pour le transport militaire

Harmoniser les règlements applicables dans le domaine militaire et dans le secteur des transports de l'UE

En ce qui concerne les questions réglementaires et procédurales, harmoniser les règles applicables aux forces militaires et la législation européenne existante afin d'accroître la sécurité et d'offrir des synergies et une cohérence en matière de transport de marchandises dangereuses dans le domaine militaire, sans affaiblir les normes applicables en matière civile

Apporter des clarifications concernant les procédures douanières et la TVA pour les biens à usage militaire

En ce qui concerne les procédures douanières et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), clarifier l'utilisation du document (appelé «formulaire 302») pour les exportations et réimportations temporaires de biens à usage militaire par ou pour le compte des forces armées des États membres de l'UE; ainsi qu'harmoniser le régime de TVA applicable aux efforts de défense de l'UE et à ceux de l'OTAN

Faciliter les mouvements militaires transfrontières

Soutenir les États membres de l'UE dans la mise au point de modalités d'autorisation des mouvements transfrontières

Source: Cour des comptes européenne.

04 Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après le HR/VP) et la Commission ont présenté des rapports périodiques sur l'avancement en [juin 2019](#), en [octobre 2020](#) et en [septembre 2021](#). Le troisième rapport comportait plusieurs évolutions. Il y était entre autres indiqué que les [besoins militaires en matière de mobilité militaire à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE](#) ont été élaborés et ont servi à définir les besoins de double usage – des normes techniques pour les projets susceptibles de servir à des fins tant civiles que militaires – pour les infrastructures de transport. Dans le rapport, il était aussi signalé que les formalités douanières des mouvements militaires transfrontières avaient été simplifiées tout en assurant des synergies avec l'OTAN. Enfin, il y était souligné que le transport de marchandises dangereuses dans le domaine militaire avait fait l'objet d'une harmonisation. La Commission a décidé de ne pas publier de rapport annuel sur la mise en œuvre en automne 2022, car elle prévoyait de dévoiler un nouveau plan d'action sur la mobilité militaire en novembre de la même année.

Le plan d'action sur la mobilité militaire 2.0

05 Approuvée par le Conseil européen en mars 2022, la [boussole stratégique en matière de sécurité et de défense](#) fixait pour les États membres l'objectif de convenir «d'ici la fin de 2022» d'un «plan d'action ambitieux révisé» pour tenir compte des «nouveaux engagements afin de renforcer considérablement la mobilité militaire et d'investir substantiellement dans ce domaine». Le 10 novembre 2022, la Commission européenne et le HR/VP ont publié conjointement le nouveau [plan d'action sur la mobilité militaire 2.0](#) (ci-après le «plan d'action 2.0»).

06 S'appuyant sur les réalisations du premier plan d'action, le plan d'action 2.0 couvre la période 2022-2026. Il comporte 38 actions, dont 29 à l'échelon de l'UE et neuf adressées aux États membres. Ces actions sont réparties sous quatre piliers principaux, dont les deux derniers (III et IV dans la [figure 3](#)) sont nouveaux.

Figure 3 – Les quatre piliers principaux du plan d'action 2.0



Corridors multimodaux et pôles logistiques

Investir dans des infrastructures de transport à double usage, recenser les éventuelles lacunes dans les infrastructures, réaliser des études pour éclairer l'élaboration d'actions futures afin de hiérarchiser les améliorations et d'inclure les exigences de la chaîne d'approvisionnement en carburant, en vue de favoriser les mouvements à brève échéance et à grande échelle des forces militaires



Mesures de soutien réglementaire

Numériser les processus administratifs concernant la logistique des douanes et les systèmes relatifs à la mobilité militaire



Résilience et préparation

Prendre des mesures pour protéger les infrastructures de transport contre les cyberattaques et les autres menaces hybrides, en renforçant l'efficacité énergétique et la résilience au changement climatique des systèmes de transport



Dimension du partenariat

Renforcer la coopération avec l'OTAN et avec les partenaires stratégiques clés tels que les États-Unis, le Canada et la Norvège, tout en encourageant la connectivité et le dialogue avec les partenaires régionaux et les pays de l'élargissement (par exemple l'Ukraine, la Moldavie et les pays des Balkans occidentaux), notamment dans le contexte des «corridors de solidarité»

Remarque: Pour de plus amples informations sur les «corridors de solidarité», voir le document [COM\(2022\) 217 final](#).

Source: Cour des comptes européenne.

Un budget pour les infrastructures de transport à double usage en vue de soutenir la mobilité militaire au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027

07 Le budget de l'UE finance les infrastructures de mobilité militaire au titre du pilier I du plan d'action 2.0. De plus, le pilier II couvre des projets relatifs à la mobilité militaire relevant du Fonds européen de la défense. Aucun financement de l'UE n'est prévu pour la mise en œuvre des piliers III et IV.

Selon le plan d'action 2.0, les besoins militaires de l'UE (voir point **04**) étaient compatibles à environ 95 % avec ceux de l'OTAN. Lors d'une analyse ultérieure, la Commission et le SEAE ont constaté un chevauchement de 94 % entre le réseau de mobilité militaire de l'UE et le RTE-T (moyenne combinée pour tous les modes). En d'autres termes, les infrastructures de transport sur le RTE-T permettraient d'améliorer directement la mobilité militaire.

08 Le CFP 2021-2027 est le premier à inclure un budget spécifiquement consacré à des projets d'infrastructures de transport à double usage, qui s'élève à 1,5 milliard d'euros (1,69 milliard d'euros à prix courants) et est fourni au titre du règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Le MIE est un instrument de financement, qui apporte 25,81 milliards d'euros sur la période 2021-2027 pour des investissements stratégiques dans des infrastructures de transport de l'UE. Le budget initialement proposé par la Commission pour les infrastructures de transport à double usage s'élevait à 5,8 milliards d'euros aux prix de 2018 (6,5 milliards d'euros à prix courants)³. Le budget définitif a été beaucoup moins élevé en raison, entre autres, de l'incidence de la COVID-19 sur le CFP 2021-2027. Cette réduction marquée a été considérée par les analystes comme contraire au besoin crucial de mobilité militaire de l'UE⁴ et a été déplorée par le Parlement européen⁵. Pour mettre ce montant en perspective, précisons que selon le rapport de l'AED intitulé «*Defence Data 2022*», le total des dépenses de défense des États membres de l'UE s'élevait à 240 milliards d'euros rien que pour l'année 2022.

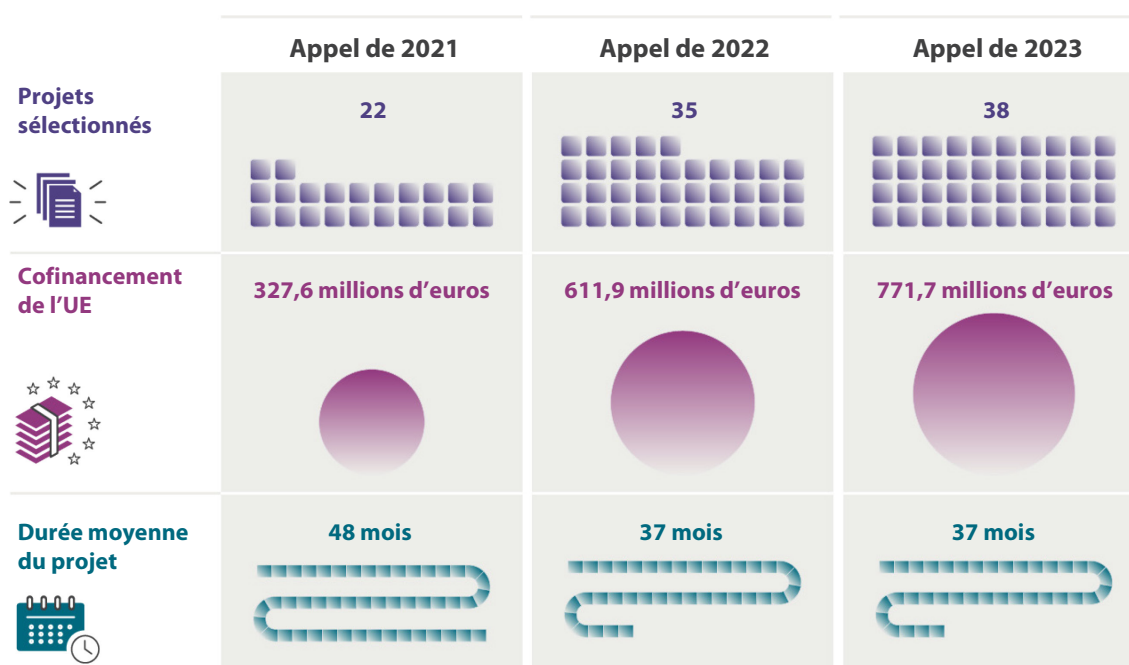
³ Voir [conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen \(17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020\)](#), point 116, ainsi que [briefing du Parlement européen intitulé «Security and defence Heading 5 of the 2021-2027 MFF»](#) PE 690.545, avril 2021.

⁴ Voir Usecicz, T., Czekaj, A., et Bartoszek, W., *Military Mobility: Ambition versus Reality*, 2022, ainsi que Brzozowski, A., *Europe's military mobility: latest casualty of EU budget battle*, 25 février 2022.

⁵ Résolution du Parlement européen du 17 février 2022 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune – rapport annuel 2021 (2021/2183(INI)).

09 Trois appels à propositions successifs relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE ont été lancés, respectivement, en [septembre 2021](#), en [mai 2022](#) et en [mai 2023](#). À la suite du premier appel, le budget du deuxième a été presque multiplié par deux afin d'anticiper le financement de la mobilité militaire dans le contexte de la guerre en Ukraine. Le solde du budget disponible pour le CFP 2021-2027 a été alloué à l'appel de 2023. La [figure 4](#) présente de façon synthétique les résultats de ces trois appels.

Figure 4 – Appels à propositions relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE



Remarque: Données fondées sur le tableau de bord de la CINEA (situation au 31 août 2024). Les dates de fin prévues des projets vont de décembre 2026 à décembre 2027 pour les trois appels successifs.

Source: Cour des comptes européenne.

10 Actée le 28 février 2024, la [révision à mi-parcours du CFP 2021-2027](#) ne comportait aucun financement supplémentaire pour des projets d'infrastructures de mobilité militaire à double usage. Cependant, elle comprenait une augmentation de 1,5 milliard d'euros pour le [Fonds européen de la défense](#)⁶ (FED), qui finance des projets de recherche et développement dans le domaine de la défense. Dans l'annexe à sa [proposition](#), publiée le 20 juin 2023, la Commission a expliqué qu'à l'avenir, il sera difficile de financer toute initiative supplémentaire au titre de la rubrique 5 consacrée à la sécurité et à la défense, qui est la plus petite des rubriques du CFP. Elle a ajouté qu'aucune réserve n'était disponible et que les marges étaient épuisées.

⁶ [Communiqué de presse du Conseil](#) sur la révision à mi-parcours.

Le Fonds européen de la défense finance des projets de recherche et développement dans le domaine de la défense relatifs à la mobilité militaire

11 Dans les « mesures de soutien réglementaire », le plan d'action 2.0 fait référence au projet SDMMS (*Secure Digital Military Mobility System*, système de mobilité militaire numérique sécurisé), sélectionné en vue d'un financement dans le cadre de l'appel de 2021 au titre du FED. Ce projet de 9 millions d'euros a commencé le 1^{er} décembre 2022 et est coordonné par une entreprise privée estonienne spécialisée dans la recherche et développement, active dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Les autres participants au projet viennent de Bulgarie (deux entreprises), de Tchéquie, d'Allemagne, de Lettonie, de Lituanie, du Luxembourg, de Norvège, de Pologne et de Roumanie. Le projet vise à faciliter l'échange direct et sécurisé d'informations entre les pouvoirs publics qui demandent et approuvent les mouvements militaires.

12 La mobilité militaire figurait toujours dans les dernières versions du plan à long terme pour le FED, publiées respectivement en mars 2023 et en mars 2024. Il se peut que des projets supplémentaires relatifs à la mobilité militaire soient financés au titre du FED d'ici à la fin du CFP.

Dernières évolutions

13 En juin 2024, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement RTE-T révisé, qui mentionne pour la première fois la mobilité militaire parmi les objectifs visés dans le cadre de ce réseau. En vue de poursuivre l'alignement des normes relatives au RTE-T et au réseau de transport militaire de l'UE, le Conseil a adopté la révision des besoins militaires le 23 octobre 2023. Les besoins militaires étendus englobent les pôles logistiques et les infrastructures de la chaîne d'approvisionnement en carburant, compte tenu de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

14 Un rapport conjoint au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en œuvre du plan d'action 2.0 de novembre 2022 à octobre 2023 a été publié le 13 novembre 2023. Le HR/VP et la Commission devaient présenter le prochain rapport d'étape avant la fin novembre 2024. Il s'agit du principal document publié sur le suivi du plan d'action.

15 Dans ses conclusions sur la sécurité et la défense de l'UE du 27 mai 2024, le Conseil a inclus un **nouvel «engagement en faveur de la mobilité militaire 2024»**. Il a aussi invité les parties prenantes au niveau de l'UE à coordonner le bilan régulier des progrès accomplis, en vue de la mise en œuvre intégrale et complète de l'engagement en faveur de la mobilité militaire d'ici à 2026.

Étendue et approche de l'audit

16 Nous avons décidé de réaliser un audit sur la mobilité militaire dans l'UE parce qu'elle constitue à présent un élément fondamental et prioritaire des capacités de défense de l'Union, compte tenu de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. La période actuelle est propice à l'examen du plan d'action 2.0 et du premier budget de l'UE consacré à la mobilité militaire, car notre audit offre l'occasion à la fois d'améliorer la mise en œuvre au titre du CFP en cours et de préparer la prochaine période de programmation.

17 L'audit visait à examiner si le plan d'action 2.0 reposait sur des bases solides et était en bonne voie pour atteindre ses objectifs. Le présent rapport spécial est le second que nous publions sur les actions et dépenses de l'UE dans le domaine de la défense. [Dans notre premier rapport sur la recherche en matière de défense financée sur le budget de l'UE](#), nous avons recommandé, entre autres, de concevoir une stratégie à long terme pour le FED. En outre, nous avons publié un [avis sur le programme pour l'industrie européenne de la défense](#).

18 Afin de répondre à la question d'audit principale, nous nous sommes posé les sous-questions ci-après.

- 1) La gouvernance des actions et dépenses relatives à la mobilité militaire dans l'UE est-elle claire et des modalités appropriées en matière d'obligation de rendre compte sont-elles en place?
- 2) Le plan d'action 2.0 a-t-il été conçu d'une manière qui contribue à la réalisation de l'objectif global visant la mise en place d'un «réseau de mobilité militaire bien connecté, affichant des temps de réaction plus courts»?
- 3) Le plan d'action 2.0 est-il sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs, pour chacun de ses quatre piliers?

19 L'audit couvre la période allant de septembre 2021 à avril 2024 ainsi que les trois appels relatifs à la mobilité militaire au titre du [règlement sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe 2.0](#). Nos travaux d'audit ont comporté les éléments ci-après.

- Nous avons rencontré des représentants de plusieurs directions générales de la Commission, du SEAE (y compris de l'état-major de l'Union européenne – EMUE), de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), de l'AED, du projet de mobilité militaire de la coopération structurée permanente (CSP), du Secrétariat international de l'OTAN et d'un groupe de réflexion sur la mobilité militaire, ainsi qu'un universitaire doté d'une expérience dans le domaine.
- Nous avons également rencontré des représentants des ministères de la défense, des transports/infrastructures et des finances, ainsi que des administrations douanières dans sept États membres (Allemagne, Estonie, Grèce, Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Portugal). Ces derniers ont été sélectionnés sur la base de plusieurs critères, dont la couverture géographique, la proximité aux frontières orientales de l'UE et l'importance relative des projets. Même si les États membres n'étaient pas les entités que nous auditions, nous les avons consultés pour obtenir des retours d'information et des éléments probants de corroboration, notamment au moyen d'un questionnaire. Notre évaluation de l'état d'avancement des invitations à agir adressées aux États membres repose sur des retours d'information transmis par les autorités des pays visités.
- Nous sommes aussi allés voir des projets d'infrastructures à double usage financés par l'UE au titre des appels de 2021 ou de 2022 relatifs à la mobilité militaire dans cinq de ces États membres (Allemagne, Estonie, Lituanie, Pologne et Portugal), et nous nous sommes entretenus avec le coordonnateur du projet SDMMMS en Estonie. Il n'existait aucun projet d'infrastructure à double usage financé par l'UE relevant des appels de 2021 et de 2022 en Grèce ou aux Pays-Bas.
- Nous avons réalisé un examen documentaire de 24 projets d'infrastructures à double usage financés par l'UE au titre des deux premiers appels relatifs à la mobilité militaire de 2021 et de 2022.
- Un groupe d'experts s'est réuni pour discuter des projets de conclusions et de recommandations.

20 Nous ne disposons d'aucun droit d'audit concernant l'AED et la CSP, qui ne sont pas financées sur le budget de l'UE et sortent donc du cadre de nos travaux. Dans le présent rapport, eu égard au caractère sensible du thème traité, nous ne mentionnons pas certains détails et références et nous ne présentons les informations sur les échanges avec les États membres que sous une forme agrégée.

Observations

La gouvernance de la mobilité militaire de l'UE est complexe et fragmentée, avec un contrôle parlementaire partiel

21 L'obligation de rendre compte et la transparence sont indispensables pour assurer le caractère démocratique, légitime et efficace de la gouvernance de l'UE. Dans cette section du rapport, nous examinons si la gouvernance de la mobilité militaire dans l'UE est suffisamment claire. À cet effet, nous déterminons si des responsabilités claires sont définies en matière de mobilité militaire, y compris une fonction de coordination au niveau de l'UE, et quelles modalités de contrôle par le Conseil et le Parlement européen sont en place.

La mobilité militaire au niveau de l'UE fait intervenir de nombreux acteurs dont les responsabilités se chevauchent en partie

22 L'OTAN et une [alliance politique et militaire](#) intergouvernementale qui [compte parmi ses membres 23 pays de l'UE](#). Juridiquement, la défense territoriale relève de la compétence des 27 États membres de l'UE, dont 23 font également partie de l'OTAN. L'alliance ne dispose pas de sa propre force militaire. Ce sont les pays membres de l'OTAN qui dotent ses activités militaires en personnel, en équipements et en fournitures. L'OTAN finance effectivement des projets militaires.

23 L'UE finance des projets à des fins civiles et d'autres à double usage. Son financement de projets d'infrastructures de mobilité militaire à double usage a été salué par tous les représentants des États membres que nous avons rencontrés, qui le considéraient comme complémentaire aux activités de mobilité militaire menées dans le cadre de l'OTAN et au niveau intergouvernemental. Ils estimaient que les projets d'infrastructures à double usage de l'UE contribuaient à renforcer la coopération entre les ministères des États membres et, par suite, à encourager le passage à une approche [«pangouvernementale»](#) de la mobilité militaire. Selon eux, un objectif majeur pour l'avenir consistera à passer ensuite à une approche [«englobant l'ensemble de la société»](#) à l'égard de la mobilité militaire, qui impliquerait aussi des entreprises de transport privées et des organismes chargés du transport civil, comme des autorités portuaires, des terminaux portuaires maritimes ou des exploitants ferroviaires. Ces évolutions soulignent la complexité croissante de la gouvernance de la mobilité militaire, qui nécessite une coordination entre plusieurs secteurs et parties prenantes.

24 Le plan d'action 2.0 fait intervenir de nombreux organismes différents financés sur le budget de l'UE, notamment:

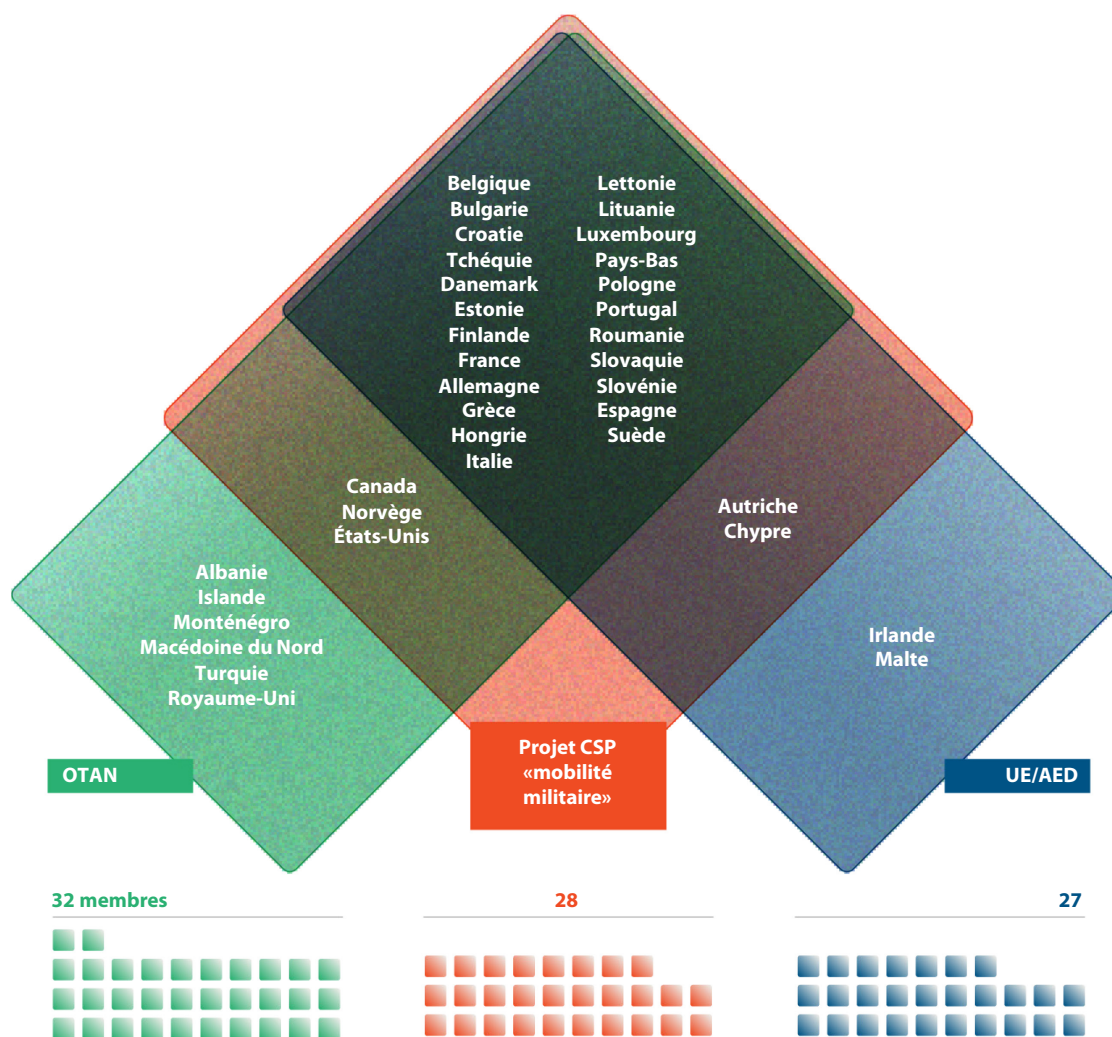
- 1) le SEAE, y compris l'EMUE;
- 2) bon nombre de directions générales de la Commission, en particulier celles de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS), de la mobilité et des transports (DG MOVE), de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD), des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT), ainsi que le secrétariat général de la Commission et la CINEA, une agence exécutive.

25 L'AED est une [agence intergouvernementale](#) créée par une [action commune du Conseil des ministres du 12 juillet 2004](#), avant que la moindre dépense dans le domaine de la défense ait été effectuée sur le budget de l'UE. Sa mission est «d'assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises, et soutenir la PESD [politique européenne de sécurité et de défense] dans son état actuel et son développement futur».

26 La [CSP](#) est un cadre de coopération piloté par les États membres. Le SEAE, y compris l'EMUE, ainsi que l'AED en assurent conjointement le secrétariat. Actuellement, 68 projets relevant de la CSP sont en cours. Le [projet sur la mobilité militaire](#) réunit 25 États membres de l'UE et des pays tiers dans le but de coordonner les mesures nationales pertinentes, y compris celles convenues par les États membres dans le cadre de l'«engagement en faveur de la mobilité militaire» du 25 juin 2018. Le projet sur les pôles logistiques concerne 16 États membres qui entendent relier leurs dépôts logistiques et leurs capacités afin de réduire le temps de réaction et d'optimiser l'utilisation des capacités.

27 Même avant le premier plan d'action de l'UE sur la mobilité militaire de 2018, tant l'AED que le projet CSP «mobilité militaire» œuvraient déjà à la mobilité militaire au niveau intergouvernemental. L'UE est une partie prenante nouvelle dans ce domaine. L'OTAN, l'UE, l'AED et le projet CSP «mobilité militaire» ne sont pas composés des mêmes membres (voir [figure 5](#)). Dans le domaine des mesures réglementaires, nous avons recensé des chevauchements (avec des lignes hiérarchiques simultanées et des projets de portée similaire, y compris concernant les mouvements transfrontières) entre les activités des différentes parties prenantes en lien avec la mobilité militaire dans l'UE. Plusieurs acteurs, y compris des représentants des États membres que nous avons consultés, ont confirmé ces chevauchements.

Figure 5 – Membres de l’OTAN, de l’UE, de l’AED et du projet CSP «mobilité militaire»



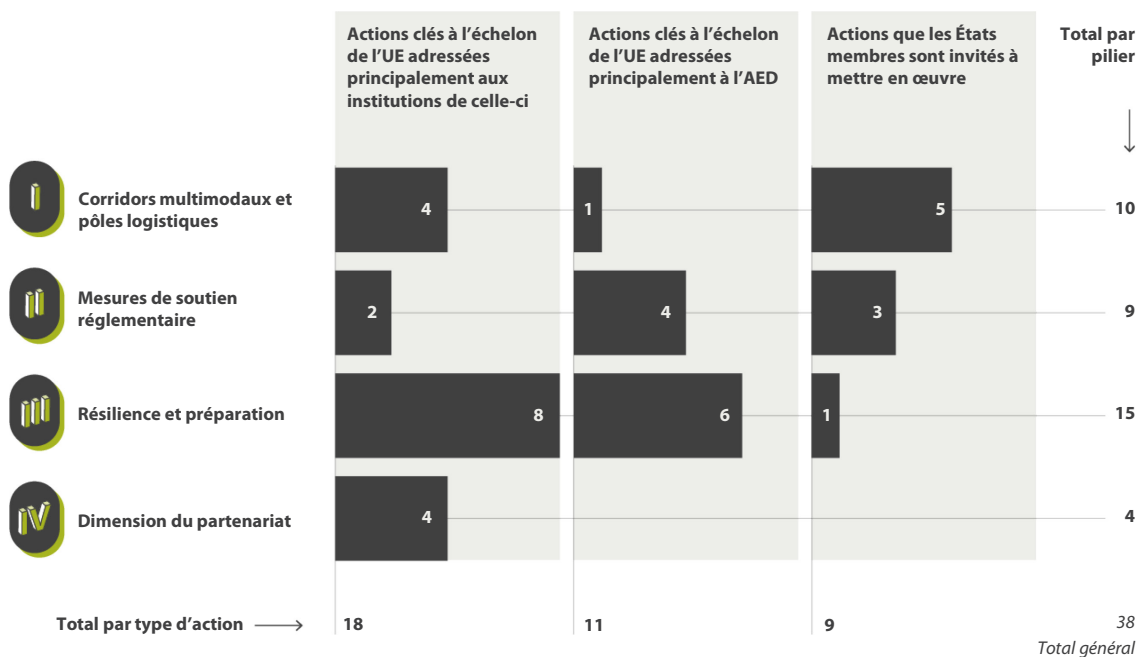
Remarque: L'Irlande a le statut d'observateur pour le projet CSP «mobilité militaire».

Source: Cour des comptes européenne.

28 En outre, la Banque européenne d'investissement (BEI) a décidé en juin 2023 de porter ses financements en faveur de la sécurité et de la défense à 8 milliards d'euros dans le cadre de son [Initiative stratégique pour la sécurité européenne \(ISSE\)](#). La mobilité militaire est l'une des activités éligibles au titre de l'initiative. La BEI ne participe à aucune des actions mentionnées dans le plan d'action 2.0. Pour de plus amples informations sur les parties prenantes, voir [annexe II](#).

29 Sur les 29 actions à l'échelon de l'UE énoncées dans le plan d'action 2.0 (voir point [06](#)), 18 (62 %) s'adressent principalement aux institutions de l'UE, en particulier la Commission, mais aussi le SEAE, y compris l'EMUE (voir [annexe II](#)), tandis que les 11 autres actions (38 %) concernent surtout l'AED (voir [figure 6](#)). Deux des actions adressées à l'AED sont aussi mises en œuvre dans le cadre de la CSP.

Figure 6 – Plan d’action 2.0 – Entités auxquelles s’adressent les actions prévues



Source: Cour des comptes européenne.

Aucune fonction ni aucun organisme n’assurent de manière centralisée la coordination des activités de mobilité militaire dans l’UE, et le Parlement européen ne contrôle pas l’ensemble des activités

30 Nous avons constaté l’absence de fonction ou d’organisme assurant de manière centralisée, dans l’UE, la coordination des mesures en matière de mobilité militaire. Les représentants de cinq États membres que nous avons visités ont mentionné les dispositifs de gouvernance pour la mobilité militaire dans l’UE, indiquant qu’ils étaient complexes et qu’il était difficile de déterminer qui a fait quoi en la matière. Souvent, les États membres ignoraient les différences en matière d’obligation de rendre compte entre, d’une part, les organismes financés sur le budget de l’UE, tels que la Commission, le SEAE ou les agences exécutives de l’Union, et, d’autre part, les entités intergouvernementales œuvrant à la mobilité militaire dans l’UE. La [figure 7](#) donne une vue d’ensemble des modalités en matière d’obligation de rendre compte pour les principaux acteurs institutionnels de la mobilité militaire dans l’UE (voir [annexe II](#) pour de plus amples informations).

Figure 7 – Acteurs institutionnels de la mobilité militaire en Europe – Vue d’ensemble des modalités en matière d’obligation de rendre compte

	Acteur institutionnel	Audit externe	Audit externe de l’UE par la Cour	Contrôle par le Parlement européen	Contrôle par le Conseil
Éléments non financés sur le budget de l’UE	États membres de l’UE <i>(uniquement financés par le budget de l’État)</i>	✓	✗	✗	✗
	CSP	✓	✗	✗	✓
	AED	✓	✗	✗	✓
	BEI	✓	✗	✗	✗
Éléments financés sur le budget de l’UE	États membres de l’UE <i>(bénéficiaires de financements au titre du MIE en faveur de la mobilité militaire)</i>	✓	✓	✓	✓
	Commission, SEAE et agences de l’UE	✗	✓	✓	✓

Source: Cour des comptes européenne.

31 Le Conseil européen et le Parlement européen sont habilités à contrôler, et la Cour des comptes européenne, à auditer, les organismes financés sur le budget de l’UE (à savoir, la Commission, le SEAE et les agences de l’UE) ou ceux bénéficiant de garanties constituées sur le budget général de l’UE⁷. Le Parlement européen ne dispose donc pas de pouvoirs pour contrôler les projets CSP et l’AED et n’est donc pas en mesure de contrôler toutes les activités de mobilité militaire dans l’UE. En revanche, le Conseil exerce effectivement un contrôle de l’AED et de la CSP.

⁷ Voir [annexe II](#) pour la BEI.

Les défauts de conception du plan d'action 2.0 sont un frein à la mise en œuvre, à un suivi efficace et à la communication d'informations

32 Dans cette section du rapport, nous examinons si le plan d'action 2.0 est suffisamment solide. Nous établissons s'il a été élaboré après consultation des parties prenantes concernées et s'il repose sur une analyse des besoins fondée sur des éléments probants. Nous vérifions aussi si les actions énoncées dans ce plan sont les plus appropriées et si elles sont accompagnées d'objectifs spécifiques, mesurables, pertinents et assortis d'échéances ainsi que de valeurs de référence et de valeurs intermédiaires. Enfin, nous examinons si des modalités en matière de communications d'informations et de suivi sont en place pour superviser la mise en œuvre du plan d'action 2.0.

Le plan d'action 2.0 présente des défauts de conception

33 Le plan d'action 2.0 rappelle les réalisations obtenues à la suite du plan d'action de 2018, mais son élaboration n'a été précédée ni d'une analyse approfondie *ex ante* ni d'une évaluation des besoins permettant d'estimer un budget approprié. Les directions générales de la Commission et le SEAE n'ont guère disposé de temps pour établir le plan d'action 2.0, étant donné que le document intitulé «[Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense](#)», publié le 24 mars 2022, comportait l'engagement suivant: «D'ici la fin de 2022, [...] nous conviendrons d'un plan d'action ambitieux révisé.» Néanmoins, tous les États membres que nous avons visités avaient été consultés lors des travaux préparatoires à l'établissement du plan d'action 2.0. Les États membres et leurs différents ministères, notamment ceux de la défense, ont été approchés par différents canaux, tels que leurs représentations permanentes auprès de l'UE ou le projet CSP «mobilité militaire».

34 Nous pouvons considérer que le plan d'action 2.0 s'articule autour de deux grands domaines. Le premier concerne les projets d'infrastructures à double usage cofinancés à 50 % par l'UE (pilier I). Le second concerne les aspects administratifs et procéduraux de la mobilité militaire (piliers II à IV). Les deux aspects sont complémentaires. Il se peut que différents États membres considèrent un aspect comme plus important que l'autre en fonction de leur contexte national (par exemple, selon qu'ils disposent ou non de réseaux de transports nationaux fiables).

35 Au moment de la publication du plan d'action 2.0, la Commission n'avait procédé à aucune estimation solide du financement global nécessaire pour que ses objectifs et valeurs cibles puissent être atteints. Cependant, le SEAE, y compris l'EMUE, et la DG MOVE ont bien fait part de leur intention de quantifier les besoins de financement de l'UE pour les infrastructures à double usage. Les États membres, ainsi que leurs ministères de la défense et des transports ont été invités à participer à une étude, qui a comporté une analyse des lacunes en trois étapes destinée à établir un plan pour combler les failles en matière d'infrastructures, notamment grâce à une quantification du financement de l'UE nécessaire au titre du MIE III d'ici à la fin de 2024 en vue du CFP postérieur à 2027.

36 Les résultats de cette analyse des lacunes devaient être présentés au plus tard en mars/avril 2024. Les ministères ont salué cette analyse, mais certains de ceux consultés par nos soins se demandaient pourquoi il était urgent de la terminer au cours du premier semestre de 2024, étant donné qu'aucun nouvel appel pour des infrastructures à double usage n'était prévu au titre du CFP 2021-2027, tous les fonds disponibles ayant été utilisés. Le troisième et dernier appel pour des projets d'infrastructures à double usage financés par l'UE a été clôturé trois mois après le début de l'étude, en septembre 2023. L'analyse des lacunes est censée aboutir à l'établissement d'une liste de projets transfrontières et de grands projets nationaux, avec un recensement de ceux d'entre eux ayant une valeur militaire. Selon la Commission, le résultat de cette analyse des lacunes alimentera les travaux préparatoires à l'élaboration du CFP postérieur à 2027, pour lequel elle devra présenter des propositions à la mi-2025.

37 Le libellé du plan d'action était le fruit d'un compromis qui a certes permis de dégager un accord commun, mais qui peut avoir dilué son efficacité globale par la prise en compte des positions diverses des 27 États membres. Notre évaluation a été corroborée par les représentants des États membres que nous avons rencontrés. Dans le plan, les actions à réaliser par les parties prenantes européennes sont formulées de manière assertive, tandis que les États membres sont simplement «invités à» entreprendre celles qui les concernent. Cette différence tient en partie à la souveraineté nationale en matière de défense.

38 Trois des sept États membres que nous avons visités considèrent le plan d'action 2.0 comme un document politique, qui sert à faire savoir que l'UE est active dans le domaine de la mobilité militaire, plutôt qu'un document opérationnel. Certaines activités dévolues aux États membres chevauchent également d'autres actions en cours ou auxquelles ils ont déjà œuvré⁸. Seules 13 des 29 «actions clés à l'échelon de l'UE»⁹ (à savoir moins de 45 %) sont assorties d'une échéance, en l'occurrence une année ou une fin d'année. Aucune d'entre elles ne comporte d'indicateurs accompagnés de valeurs de référence ou de valeurs intermédiaires. Cela nuit à l'efficacité du suivi et de la communication d'informations sur les progrès accomplis.

39 Certaines actions d'ordres administratif et procédural du plan d'action 2.0 sont mises en œuvre au sein des groupes de travail de l'AED ou dans le cadre du projet CSP «mobilité militaire». Six des sept États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont confirmé que les objectifs stratégiques du plan d'action 2.0 avaient été traduits en objectifs opérationnels au niveau national et inclus, par exemple, dans leurs plans nationaux de mobilité militaire. [Le plan national de mobilité militaire des Pays-Bas](#) est le seul accessible au public. Les sept États membres disposent tous, au niveau national, de différentes formes de canaux de travail pour coordonner et examiner les progrès en matière de mobilité militaire. Quatre des sept États membres assurent aussi, au niveau national, un suivi de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action 2.0.

La communication sur la mise en œuvre du plan d'action 2.0 ne permet pas de transmettre des informations exhaustives sur les progrès accomplis

40 En ce qui concerne le suivi du plan d'action 2.0, seuls des rapports annuels sur l'état d'avancement sont prévus. Les États membres ne sont pas tenus de faire spécifiquement rapport à l'UE dans le cadre d'un processus formalisé sur les actions qu'ils sont «invités» à entreprendre. Dès lors, ils ne le font pas. Par ailleurs, l'AED informe les institutions de l'UE de l'état d'avancement des actions qui lui sont attribuées à titre principal.

⁸ Telles que les activités découlant des [conclusions du Conseil du 25 juin 2018 sur la sécurité et la défense](#) (paragraphe 18) ou des différents groupes de travail de l'AED.

⁹ À savoir, pour le pilier I: 3 actions sur 5, pour le pilier II: 4 actions sur 6, pour le pilier III: 6 actions sur 14, et pour le pilier IV: aucune des 4 actions.

41 Le **premier rapport d'étape** du plan d'action 2.0 a été publié en novembre 2023. Il a un caractère purement informatif et aucune étape ultérieure n'est envisagée. En raison de la manière dont le plan d'action 2.0 a été établi, le rapport ne contient pas, et ne saurait contenir, des informations montrant systématiquement les progrès accomplis jusque-là pour chaque action clé à l'échelon de l'UE, sans compter qu'il ne comporte aucun renseignement sur l'état d'avancement des actions que les États membres ont été invités à entreprendre. Le rapport consiste donc davantage en un récapitulatif des événements survenus en matière de mobilité militaire dans l'UE au cours de l'année précédente de la période concernée, sans référence claire aux actions énoncées dans le plan. Dès lors, le rapport ne détermine pas si l'UE réalise des avancées concernant plusieurs actions, y compris certaines relevant du pilier intitulé « Résilience et préparation ».

L'état d'avancement varie d'un pilier à l'autre du plan d'action 2.0

42 Dans la présente section du rapport, nous examinons les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action 2.0. Pour le pilier I, nous avons vérifié si l'allocation, par la Commission, de financements de l'UE à des projets relatifs au transport à double usage reposait sur des critères solides destinés à combler les lacunes prioritaires aux endroits les plus géostratégiques de l'UE. Nous évaluons aussi l'état d'avancement des actions relevant de l'ensemble des quatre piliers du plan d'action 2.0. De plus, nous présentons de manière synthétique les retours d'information obtenus concernant les progrès accomplis par les États membres examinés dans la mise en œuvre des invitations à agir qui leur ont été adressées.

Pilier I – L’UE apporte un financement bienvenu, mais il existe d’importantes lacunes et l’accent n’est pas suffisamment mis sur les aspects géopolitiques et militaires

Le budget limité de l’UE était épuisé avant que les priorités les plus urgentes aient été déterminées

43 Selon toutes les parties prenantes interrogées par nos soins, le budget de 1,69 milliard d’euros alloué au titre du CFP 2021-2027 aux infrastructures de mobilité militaire à double usage est modeste, mais elles l’ont généralement salué comme un premier pas dans la bonne direction. Avec un tel montant, elles considéraient comme acquis que les financements ne seraient accordés qu’à de petits projets individuels en lien avec le RTE-T plutôt qu’à un corridor, fût-il partiel. Le financement moyen apporté par l’UE en faveur des 95 projets sélectionnés relatifs à la mobilité militaire s’est élevé à 18 millions d’euros. L’une des conditions d’admissibilité et d’éligibilité des projets était l’obligation d’être situé à la fois sur le RTE-T et sur le réseau militaire de l’UE (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 – Principales conditions d’admissibilité et d’éligibilité pour les projets relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE 2 de la période 2021-2027

Conditions d’admissibilité et d’éligibilité – Principaux éléments
<p>Conditions d’admissibilité (extrait)</p> <p>Lettres de soutien de l’État membre (généralement le ministère des transports/infrastructures)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Dossier de conformité environnementale pour les projets de travaux et pour les études, auquel s’ajoutent des études sur la protection contre les effets du changement climatique dans le cas du troisième appel ○ Déclaration de mention sur la carte du réseau militaire
<p>Conditions d’éligibilité (extrait)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Le projet respecte la durée maximale/minimale établie dans les conditions de l’appel ○ Le projet est situé sur le RTE-T ○ Le projet est situé sur le réseau de transport militaire de l’UE ○ Le projet satisfait au moins à l’une des exigences en matière de double usage, et il atteint la valeur ou respecte la norme correspondante définie dans le règlement d’exécution (UE) 2021/1328 de la Commission

44 Souvent, le coût d'un seul grand projet d'infrastructure est supérieur au montant de 1,69 milliard d'euros disponible, prévu pour les 27 États membres et l'ensemble du CFP septennal. Pour mieux illustrer les limitations qu'impose un tel montant, nous pouvons rappeler que la BEI avait relevé en 2016, au niveau de l'UE, un déficit d'investissement annuel de 80 milliards d'euros dans la mise à niveau des réseaux de transport visant à réduire les coûts liés à la congestion et les goulets d'étranglement commerciaux¹⁰. Les ministères de la défense des États membres que nous avons consultés ont affirmé avec insistance que les besoins militaires vont au-delà des infrastructures sur le RTE-T, pour diverses raisons. Parmi celles-ci figure la nécessité d'effectuer des transports vers et depuis de futures positions militaires défensives, ainsi que de développer des infrastructures locales pour transporter les forces armées jusqu'au front en cas de conflit et pour évacuer les civils. En raison du niveau peu élevé des fonds de l'UE disponibles, il était cependant généralement admis qu'il n'en resterait pas pour de tels investissements.

45 Afin de tenir compte de l'évolution de la situation en matière de sécurité en Europe à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Commission a concentré en début de période les montants disponibles sur les appels de 2022 et de 2023. Selon six des sept États membres que nous avons consultés, c'était la bonne approche à suivre, car les projets financés par l'UE avaient ainsi une chance d'être achevés plus tôt. La mise à disposition rapide de ce budget pour des investissements dans des infrastructures à double usage a certes permis à l'Union d'envoyer un signal politique important. Cependant, nous avons constaté que cette concentration avait rendu le financement de l'UE instable et imprévisible, car elle avait creusé un écart de plus de quatre ans avec le prochain CFP et créé de ce fait un long intervalle avant les nouveaux appels et financements pour des infrastructures à double usage. Trois des sept États membres que nous avons visités ont relevé cette «inconstance» dans le financement fourni par l'UE. Certains États membres consultés ont aussi souligné que l'analyse des lacunes en trois étapes (voir point 35) ne serait ainsi pas utilisée pendant plusieurs années, ce qui constituerait une perte d'expérience et risquerait de retarder des investissements importants.

¹⁰ BEI, *Restoring EU competitiveness* (version de 2016), p. VIII.

Les candidats soumissionnant aux appels au titre du MIE – Transports et aux appels relatifs à la mobilité militaire sont souvent les mêmes

46 Les appels à projets d'infrastructures de mobilité militaire à double usage ont constitué une opportunité pour les bénéficiaires, et ce pour différentes raisons:

- les projets aéroportuaires pouvaient être cofinancés par l'UE, ce qui était devenu difficile autrement;
- aucune analyse coûts/avantages n'était requise (même si des bénéficiaires avaient réalisé leurs propres analyses internes des coûts);
- dans le cas du premier appel, des projets qui avaient déjà commencé ou avaient été lancés avant la publication de ce dernier pouvaient encore percevoir un financement de l'UE; dans le cas des deuxième et troisième appels, les projets devaient avoir débuté au plus tôt à la date de présentation de la proposition (à savoir après la publication des appels).

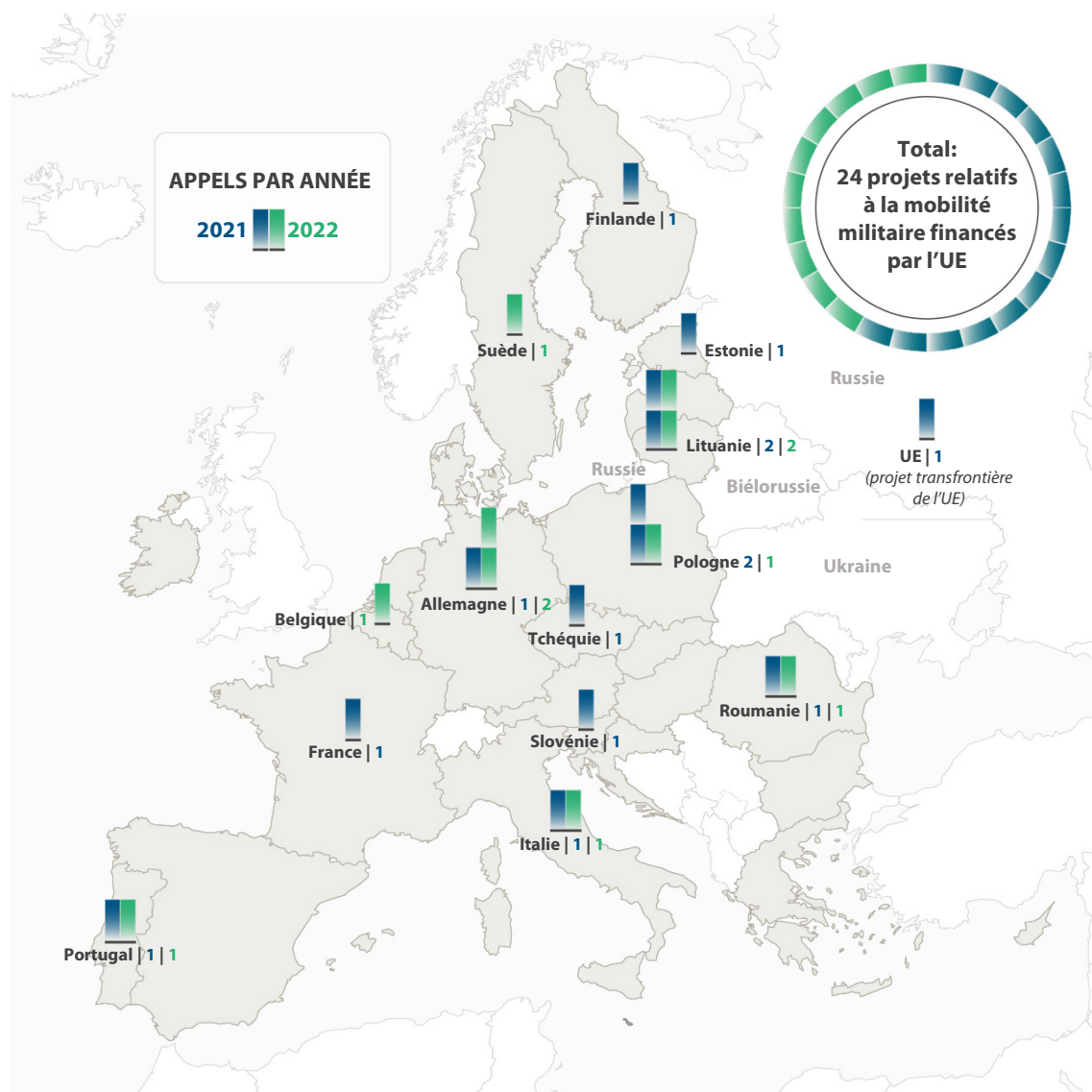
47 Selon tous les États membres que nous avons visités (sauf un), le dossier de conformité environnementale et/ou l'étude sur la protection contre les effets du changement climatique ajoutée pour le troisième appel représentent toutefois une complication, car ces éléments sont très chronophages, ralentissent les projets et devraient être simplifiés. Trois des sept États membres de notre échantillon se demandaient même si ces dossiers/études étaient approprié(e)s pour la mobilité militaire, compte tenu de l'urgence de leurs besoins, avec une guerre en cours en Europe.

48 La plupart des États membres consultés considéraient que le taux de cofinancement de l'UE de 50 % était équitable. Les candidats potentiels aux appels généraux au titre du MIE – Transports sont souvent les mêmes que ceux des appels relatifs à la mobilité militaire. En effet, selon les retours d'information que nous avons reçus, les projets au titre du MIE – Transports de l'UE sont aussi fréquemment situés à la fois sur le RTE-T central et sur le réseau de mobilité militaire, et ils respectent les exigences en matière de double usage, conformément aux appels relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE (voir [tableau 1](#)). C'est ainsi le cas des projets d'autoroutes. En outre, un taux de cofinancement de 50 % est particulièrement peu attrayant dans les États membres éligibles au [financement relevant de la cohésion](#), un domaine dans lequel d'autres fonds offrent des taux de cofinancement allant jusqu'à 85 %.

La maturité des projets était un critère essentiel du processus de sélection

49 Pour procéder à une analyse détaillée, nous avons échantillonné 24 projets sélectionnés en vue d'un financement de l'UE au titre des appels relatifs à la mobilité militaire de 2021 et de 2022. Nous sommes allés voir ces projets sur place en Allemagne, en Estonie, en Lituanie, en Pologne et au Portugal (voir [figure 8](#) pour de plus amples informations sur cet échantillon).

Figure 8 – Vue d'ensemble de notre échantillon



Source: Cour des comptes européenne.

50 Un seul de ces 24 projets a débuté après la publication des résultats de l'appel et la signature de la convention de subvention. En d'autres termes, les 23 autres avaient tous commencé à différentes étapes avant la signature de la convention de subvention, voire avant la publication de l'appel lui-même pour quatre d'entre eux.

51 Pour le début de la période 2021-2027, le programme de travail du MIE – Transports¹¹ prévoyait exceptionnellement la possibilité de financer des projets déjà débutés (voir point **46**). À titre d'exemple, selon l'[appel à propositions relatif à la mobilité militaire de 2021](#), publié le 16 septembre 2021, les coûts des projets d'infrastructures à double usage étaient éligibles à compter du 1^{er} janvier 2021. D'après la Commission, cette dérogation devait permettre de combler l'intervalle entre les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027 généré par l'adoption tardive du nouveau règlement MIE¹². Cela a été possible entre autres parce que les exigences pour les infrastructures à double usage publiées le 10 août 2021 (voir point **09**) étaient dans bon nombre de cas identiques à celles définies pour d'autres projets RTE-T dans le règlement RTE-T en vigueur à l'époque¹³. La maturité des projets était donc un facteur déterminant dans leur sélection en vue d'un cofinancement de l'UE.

L'évaluation militaire et la dimension géostratégique ne sont pas suffisamment prises en considération lors de la sélection des projets d'infrastructures à double usage

52 Le [tableau 2](#) présente les principales étapes du processus d'évaluation des candidatures pour des projets d'infrastructures à double usage.

¹¹ Voir point **08**.

¹² Voir aussi article 4, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) 2021/1153 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe](#).

¹³ À savoir, le [règlement \(UE\) n° 1315/2013](#).

Tableau 2 – Principales étapes du processus d'évaluation des candidatures relatives à des infrastructures à double usage

Principales étapes successives	Documents générés
Première phase du processus d'évaluation (menée par la CINEA)	
1. Évaluation par trois experts indépendants dans le domaine des transports	Rapport d'évaluation indépendant
2. Évaluation consensuelle par les trois experts indépendants à l'issue d'une réunion animée par des modérateurs de la CINEA	Rapport consensuel
Seconde phase du processus d'évaluation (menée par la DG MOVE)	
3. Évaluation militaire par l'EMUE	<ul style="list-style-type: none"> — Courriel pour l'appel de 2021 — Formulaire d'évaluation de l'EMUE pour les appels ultérieurs
4. Panel d'évaluation interne présidé par la DG MOVE et composé de membres des DG MOVE, ENV et REGIO ainsi que de la CINEA afin d'examiner toutes les propositions éligibles au titre de l'appel	<p><i>Remarque:</i> Avant la réunion du panel d'évaluation interne, la DG MOVE a proposé de tenir compte des évaluations faites par l'EMUE pour le critère intitulé «Priorité et urgence». Les notes pour ce critère ont été actualisées en conséquence, le cas échéant.</p> <p>Ces notes actualisées et les justifications ont été incluses dans les rapports de synthèse de l'évaluation.</p>
5. Réunion finale du comité de sélection présidé par la DG MOVE et composé de membres des DG MOVE, ENV, et REGIO ainsi que de la CINEA au niveau des directeurs	Rapports de synthèse finaux de l'évaluation et liste des propositions sélectionnées en vue d'un financement de l'UE

En outre, un observateur externe indépendant a été engagé pour superviser le processus d'évaluation des appels de 2021 et de 2022 et pour établir un rapport final.

53 Dans le cadre des appels, les projets ont été sélectionnés sur la base de cinq critères à pondération identique (priorité et urgence, maturité, qualité, impact, effet catalyseur). Pour quatre des sept États membres que nous avons visités, les cinq critères de sélection des projets étaient soit inappropriés, soit seulement en partie appropriés pour déterminer les projets d'une pertinence fondamentale pour l'amélioration de la mobilité militaire dans l'UE. En particulier, l'évaluation militaire effectuée par l'EMUE, qui a cherché à déterminer si les projets proposés permettraient effectivement de renforcer le déploiement stratégique ou de combler les lacunes et de supprimer les goulets en matière d'infrastructures, n'a été prise en considération que pour l'appréciation d'un seul critère, à savoir celui sur la priorité et l'urgence. Par ailleurs, la maturité des projets était essentielle (voir point **51**). Selon deux des États membres visités, certains de ces projets à double usage ne traiteront dès lors pas suffisamment les aspects militaires.

54 Nous avons constaté que la sélection de projets d'infrastructures à double usage en vue d'un financement de l'UE ne tenait pas suffisamment compte des aspects géopolitiques, car le financement n'était pas axé sur les projets présentant les valeurs géostratégiques les plus élevées. Trois des six États membres qui ont donné leur avis à ce sujet avaient un point de vue similaire. La sélection a ainsi été effectuée de manière fragmentaire, projet par projet, afin d'améliorer certaines parties isolées d'un corridor, mais pas nécessairement aux endroits les plus stratégiques. Tous les États membres visités ont estimé que le processus de sélection des projets d'infrastructures à double usage financés par l'UE devrait comporter des éléments de hiérarchisation des priorités.

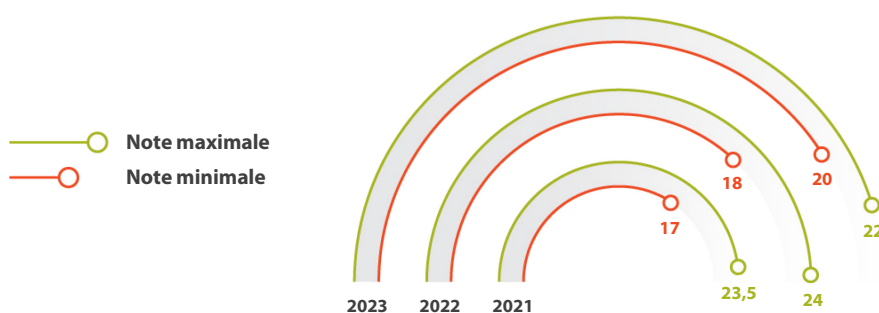
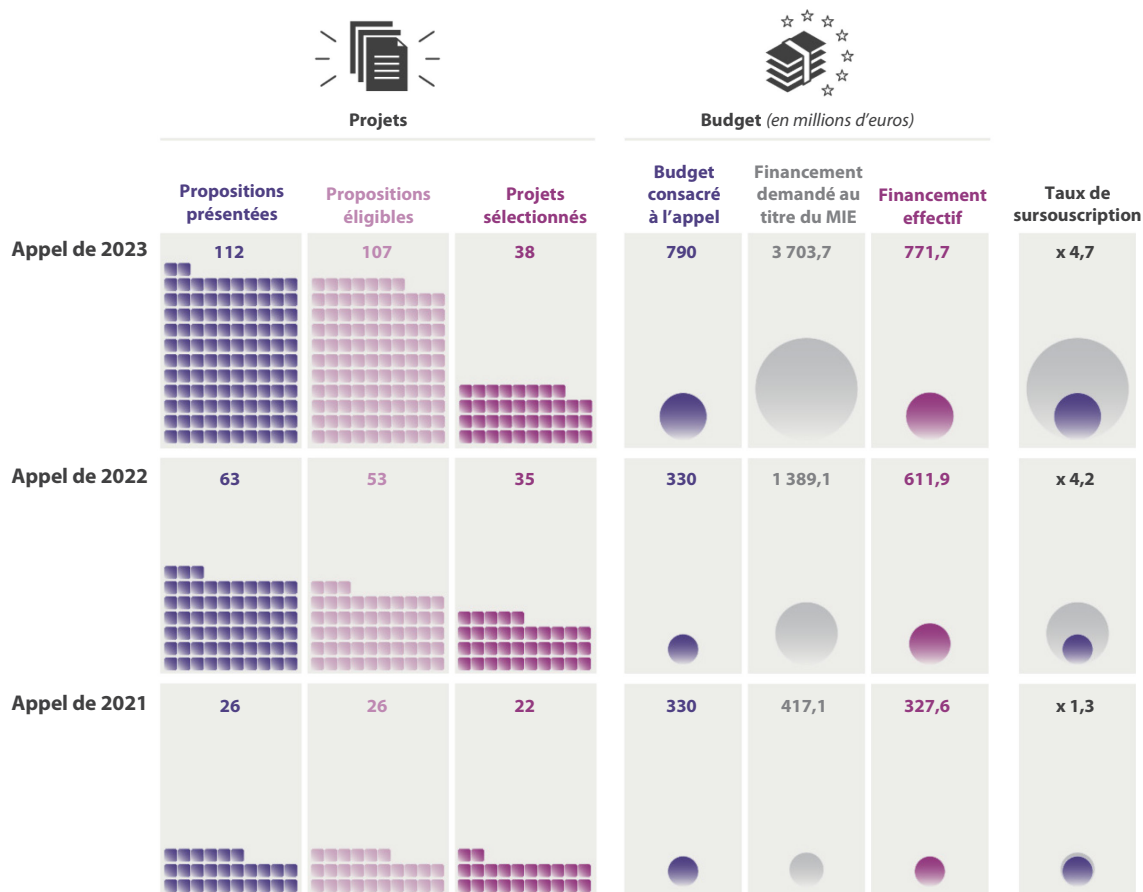
55 De plus, dans le cadre de l'appel de 2021, l'EMUE avait déterminé lors de son évaluation que deux projets constituaient une « première priorité » et que 16 autres étaient « très importants ». Or, 22 projets ont été sélectionnés au titre de l'appel de 2021. En d'autres termes, quatre projets ont été retenus en vue d'un financement de l'UE alors que l'EMUE ne les avait pas considérés comme une « première priorité » ou comme « très importants ». Cela peut s'expliquer par le fait que l'appel de 2021 a fait l'objet d'une souscription moindre.

56 Un cas de figure particulièrement éclairant s'est produit dans le cadre de l'appel de 2023, lorsqu'un projet visant la construction de l'une des dernières parties d'une des routes les plus stratégiques de l'UE sur le plan militaire n'a pas été sélectionné en vue d'obtenir un financement de l'UE, alors que trois autres tronçons de la même route l'avaient été au titre des appels de 2021 et de 2022. L'appréciation des critères d'évaluation pour les différents tronçons de cette route avait été effectuée par des experts différents et n'était pas cohérente. L'une des différences de l'appel de 2023 par rapport à ceux de 2021 et de 2022 résidait dans sa sursouscription encore plus marquée. De ce fait, plusieurs projets qui avaient pourtant franchi les seuils d'évaluation n'ont pas pu être sélectionnés en raison du budget limité disponible. Dans sa réponse aux lettres envoyées par l'État membre en question, la Commission lui a rappelé que le projet pouvait aussi être éligible au concours de futurs appels généraux au titre du MIE – Transports.

Les fonds de l'UE ont suscité un intérêt accru d'un appel à l'autre, mais avec des niveaux de mise en œuvre différents entre les États membres

57 Le nombre de candidatures pour chaque appel relatif aux infrastructures à double usage au titre du MIE a augmenté au fil du temps. En raison de l'intensification de la concurrence, les notes minimales requises pour une sélection ont également augmenté (voir [figure 9](#)). Le démarrage lent constaté en 2021 peut s'expliquer par divers facteurs, tels que le caractère novateur de ces appels ou le temps nécessaire aux différents ministères (par exemple ceux de la défense ou des transports) dans certains États membres pour commencer à coopérer sur ces questions. La sursouscription des appels prouve l'intérêt accru des États membres et des bénéficiaires de projets.

Figure 9 – Détails des candidatures présentées dans le cadre des appels relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE



Source: Cour des comptes européenne.

58 La [figure 10](#) montre que les 95 projets sélectionnés en vue d'un financement de l'UE étaient répartis dans 21 États membres de l'Union, à savoir tous ceux mentionnés dans la figure plus la Bulgarie, partie prenante d'un projet transfrontière. Seuls deux de ces 95 projets sont transfrontières (et qualifiés de «UE» dans la [figure 10](#)), en l'occurrence:

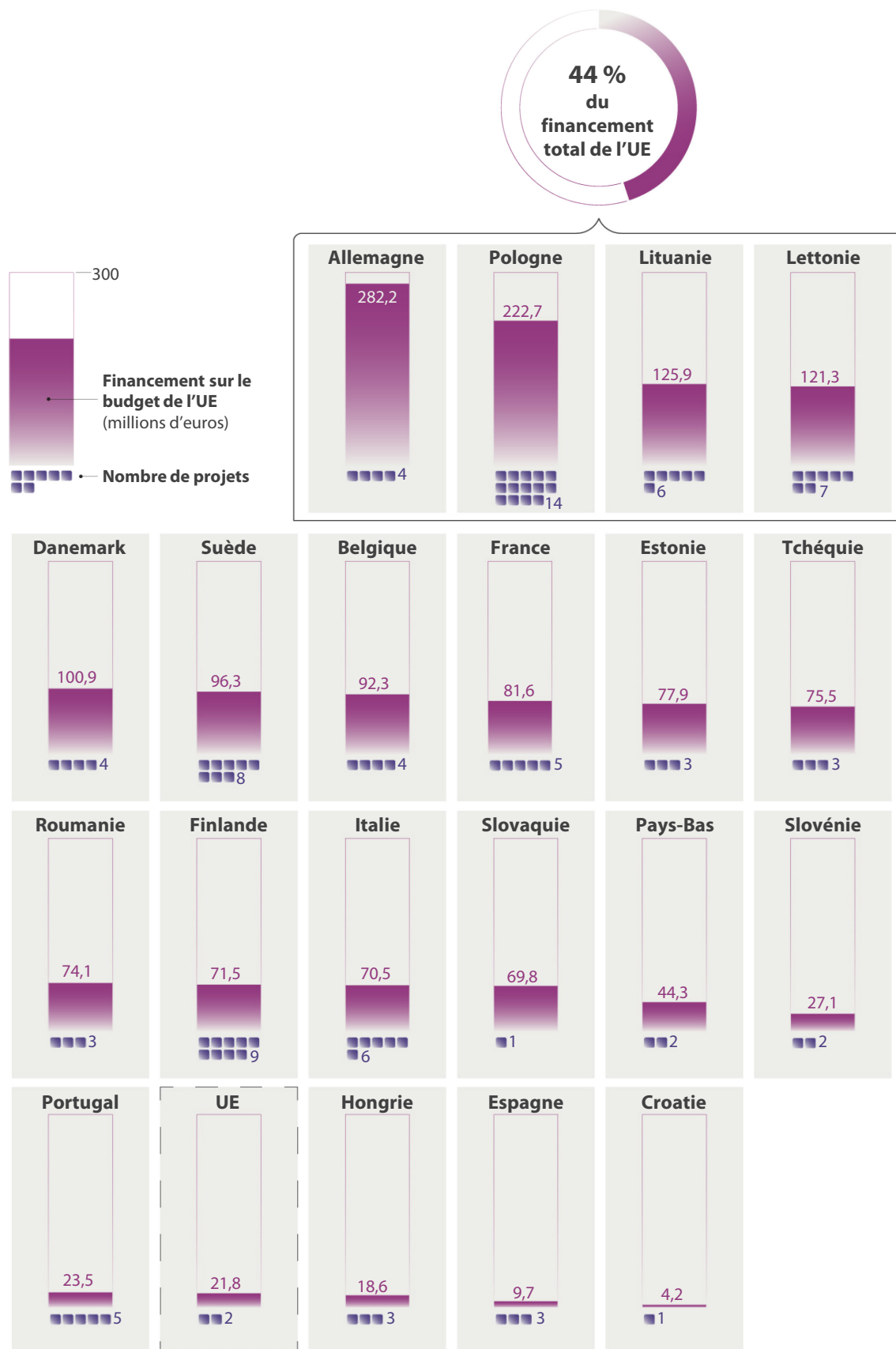
- 1) un projet ferroviaire de connexion transfrontière entre la Finlande et la Suède dans le cadre de l'appel de 2021;
- 2) la phase de conception d'un nouveau pont sur le Danube pour relier la Bulgarie et la Roumanie dans le cadre de l'appel de 2023.

59 Dans un classement établi en fonction de l'ampleur de la contribution de l'UE, les quatre premiers États membres, qui représentent 44 % du total, sont:

- 1) l'Allemagne (16,5 % du total de la contribution de l'UE);
- 2) la Pologne (13,0 %);
- 3) la Lituanie (7,4 %);
- 4) la Lettonie (7,1 %).

Les projets financés par l'UE sont clairement concentrés dans sa partie orientale. Ainsi, sur ces quatre premiers États membres, trois sont limitrophes de la Russie, trois, de la Biélorussie et un, de l'Ukraine.

Figure 10 – Ventilation, par État membre, de la contribution de l'UE et du nombre de projets (appels de la période 2021-2023)

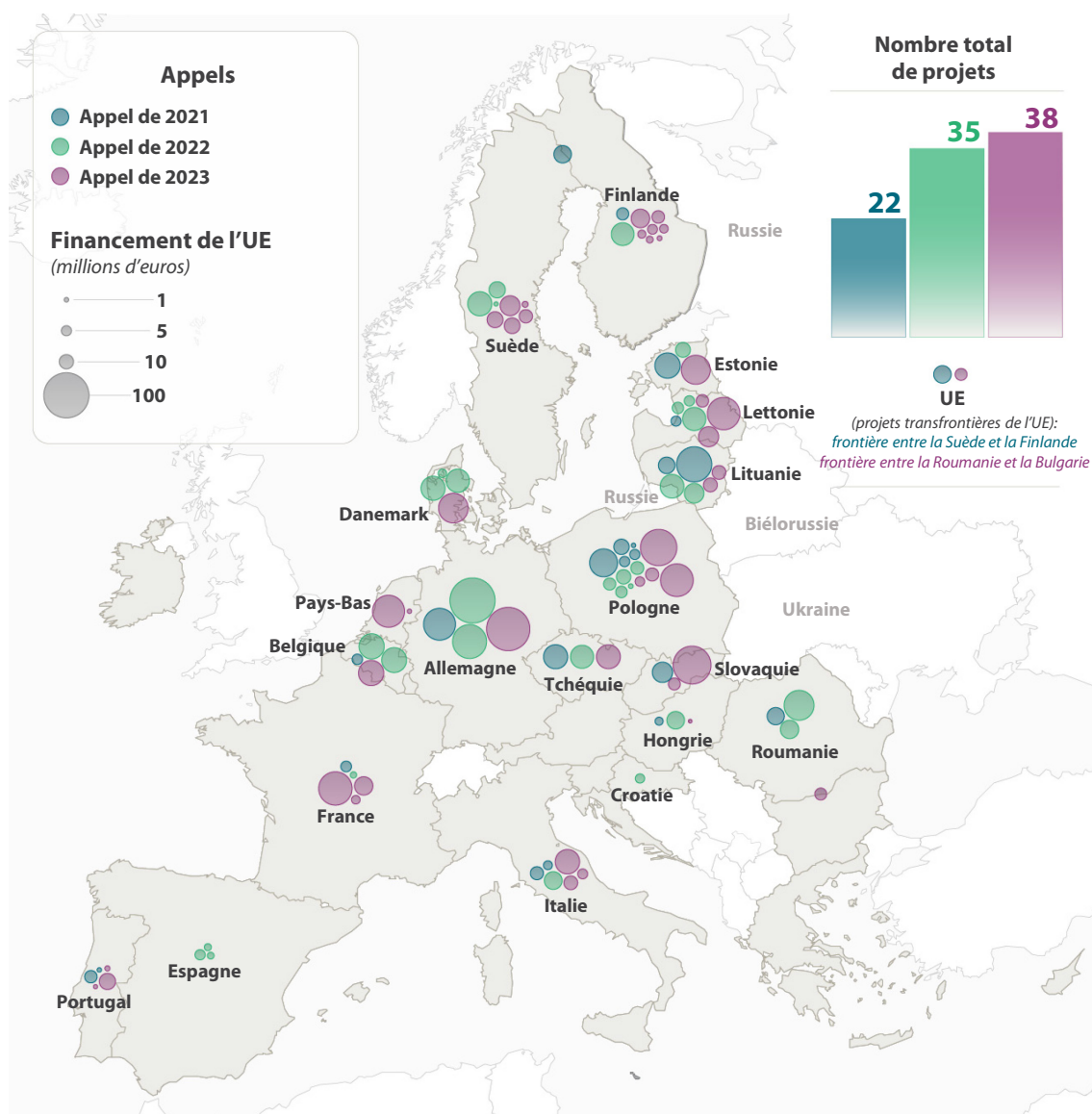


Source: Cour des comptes européenne.

60 En revanche, sur la route du sud vers l'Ukraine, l'UE n'a financé aucun projet en Grèce et n'a apporté qu'une contribution modeste à un consortium bulgare participant (voir point 58). La Grèce a présenté deux candidatures de projets dans le cadre de l'appel de 2023, qui ont obtenu des notes supérieures aux seuils requis, mais n'ont pas été sélectionnées en raison du manque de financement. Ce cas constitue un autre exemple montrant la pondération insuffisante accordée aux critères militaires et aux aspects géopolitiques lors la sélection des projets (voir points 53 et 54). Les autres États membres où aucune infrastructure à double usage n'a été financée par l'UE sont l'Autriche, Chypre, l'Irlande, le Luxembourg et Malte.

61 En outre, différents États membres ayant des frontières communes ont centré leur attention sur divers types de projets (rail, air, route, etc.), ce qui est révélateur d'un manque de cohérence d'un État membre à l'autre. Globalement, 70 % du financement de l'UE ont été affectés à des projets ferroviaires et routiers. La *figure 11* donne une vue d'ensemble des États membres où étaient situés les projets relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE et des financements qu'ils ont perçus.

Figure 11 – Vue d’ensemble des projets relatifs à la mobilité militaire financés par l’UE au titre du MIE



Source: Cour des comptes européenne.

62 La [figure 12](#) présente une analyse des projets non financés pour les trois appels. La principale raison du rejet des candidatures était le manque de financement pour l’appel de 2023 et la faiblesse des notes pour celui de 2022. Seules quatre candidatures avaient été rejetées par manque de financement dans le cas de l’appel de 2021.

Figure 12 – Ventilation par motif de rejet des candidatures de projets non sélectionnées en vue d’un financement (appels de la période 2021-2023)



Source: Cour des comptes européenne.

63 En collaboration avec la DG MOVE et l’EMUE, la CINEA a organisé chaque année (2021, 2022 et 2023) des journées d’information sur les appels relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE – Transports, afin d’aider les candidats potentiels¹⁴. Nous sommes allés voir cinq projets relevant de l’appel de 2021 dans cinq États membres (voir [annexe III](#)). Tous les coordonnateurs de projets ont fait part de retours positifs sur l’assistance reçue, essentiellement de la CINEA mais aussi de la DG MOVE. Cependant, trois des sept États membres visités ont aussi considéré que le processus de candidature était complexe, y compris le système électronique de gestion des subventions (*eGrants*), qu’ils n’ont guère jugé convivial.

¹⁴ Voir, à titre d’exemple, la [journée d’information de 2023 sur la mobilité militaire dans le cadre du MIE – Transports](#).

64 À l'issue de la sélection des projets, la CINEA était chargée d'élaborer les conventions de subvention individuelles à passer avec chaque bénéficiaire de projet. Dans les États membres, des coordonnateurs gèrent les projets et communiquent en permanence sur leur état d'avancement. La CINEA affecte spécifiquement des responsables aux projets. Au moment de nos visites, la totalité ou une partie de trois de ces cinq projets accusait un retard pour diverses raisons.

Les progrès accomplis concernant les actions au titre des quatre piliers sont mitigés

Pilier I – «Corridors multimodaux et pôles logistiques»: de réels progrès ont été accomplis pour les actions clés à l'échelon de l'UE et toutes les invitations à agir adressées aux États membres ont été mises en œuvre

65 Trois des cinq actions clés à l'échelon de l'UE au titre du premier pilier ont déjà été achevées (dont une avec retard) et les deux autres sont en cours (dont une avec retard). Cela signifie que de réels progrès ont été globalement accomplis pour ces actions (pour de plus amples informations, voir [annexe IV](#)).

Les sept États membres que nous avons visités nous ont transmis des retours d'information sur les cinq invitations à agir relevant du premier pilier. Ils avaient généralement mis en œuvre ces actions (pour de plus amples informations, voir [annexe V](#)).

Pilier II – «Mesures de soutien réglementaire»: quelques progrès ont été accomplis pour les actions clés à l'échelon de l'UE et les progrès sont mitigés pour les invitations à agir adressées aux États membres

66 Les sept États membres que nous avons visités reconnaissent tous l'importance cruciale de la mobilité militaire, en particulier dans le contexte européen actuel en matière de sécurité. Leurs priorités absolues diffèrent toutefois en fonction de leur situation nationale: pour certains, il s'agissait de la simplification des procédures administratives, tandis que pour d'autres, c'étaient les investissements dans des infrastructures à double usage.

67 Les quatre actions principalement adressées à l'AED sont en cours, selon les retours d'information transmis par celle-ci à la Commission. L'une des deux actions dévolues à la Commission est achevée et l'autre est en cours. Cela signifie que des progrès satisfaisants ont globalement été accomplis pour ces actions (pour de plus amples informations, voir [annexe IV](#)).

68 Le projet SDMMS (voir point [11](#)) est mis en œuvre pour donner suite à l'action clé 3 à l'échelon de l'UE au titre du pilier II. Son objectif est de mettre au point une plateforme logicielle unifiée qui garantisse un environnement sécurisé pour l'échange d'informations sur les mouvements d'unités militaires entre les pays, ainsi que pour la demande et l'approbation des autorisations de franchissement des frontières.

69 Le consortium en charge du projet SDMMS comporte 11 organisations de 10 États membres. En plus des membres du consortium, 11 États membres participent actuellement au projet et devraient contribuer à hauteur de près de 20 % à son budget total. Six des sept États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont donné un avis positif concernant le développement de ce système, avec des ministères de la défense se réjouissant du potentiel offert par le passage au numérique. Le seul État membre moins intéressé s'est justifié en invoquant l'absence actuelle de plan pour numériser le [formulaire douanier UE 302](#), opération qui requiert d'abord une modification du [code des douanes de l'Union](#). Dans la pratique, les sept États membres visités, qui font tous également partie de l'OTAN, utilisent le [formulaire OTAN 302](#), instauré dans les années 1950 et sur lequel est fondé le formulaire UE 302, y compris pour les mouvements au sein de l'UE. Il était prévu que le prototype de SDMMS soit livré pour la fin de 2025, mais le projet accuse des retards.

70 Au moment de nos réunions, la signature du protocole d'accord relatif au projet par tous les États membres participants était un sujet de préoccupation majeur. Tant que ce protocole n'est pas signé, les fonds ne peuvent être débloqués par l'UE après préfinancement ni être apportés par les États membres participants qui ne l'ont pas signé.

71 Les États membres visités nous ont fait parvenir des retours d'information mitigés sur les trois invitations à agir au titre du pilier II, en particulier celle sur l'action 1 – la plus importante – qui vise à atteindre l'objectif de cinq jours pour les procédures de franchissement des frontières ou de trois jours dans le cas des unités de réaction rapide. Les actions 2 et 3 peuvent être considérées comme achevées (pour de plus amples informations, voir [annexe V](#)).

Pilier III – «Résilience et préparation»: des progrès mitigés ont été accomplis pour les actions clés à l'échelon de l'UE et il est impossible d'évaluer clairement les invitations à agir adressées aux États membres

72 Le pilier III du plan d'action 2.0 concerne la nécessité d'«être résilient, y compris dans le contexte des cybermenaces, du changement climatique et d'autres menaces hybrides susceptibles de cibler les nœuds critiques du système de transport utilisé par l'armée». Ce pilier est celui qui comporte le plus d'actions clés à l'échelon de l'UE, à savoir 14 sur les 29 (soit 48 %), mais il ne comprend qu'une seule invitation à agir adressée aux États membres. Nous avons constaté que le plan d'action 2.0 comporte beaucoup trop d'actions, en particulier au titre de ce pilier, et qu'il devrait être plus ciblé. Les experts que nous avons consultés ont exprimé le même point de vue.

73 L'*annexe IV* fournit des informations sur l'état d'avancement des 14 actions clés à l'échelon de l'UE relevant du pilier III. Six d'entre elles sont principalement adressées à l'AED, que nous ne pouvons auditer. Selon le [rapport d'étape de novembre 2023 relatif au plan d'action 2.0](#), cinq de ces six actions sont en cours. Le rapport d'étape ne comportait aucune information sur les travaux en cours concernant l'action 10 sur «la fiabilité et l'efficacité de l'échange et du partage de données numériques entre les acteurs concernés de l'aviation civile et militaire». Selon des informations qu'elle nous a transmises, l'AED met en œuvre cette action dans le cadre du programme intitulé *Single European Sky Air Traffic Management Research Deployment*. Un projet spécifique au titre du FED est en cours et aborde plusieurs aspects, dont l'échange de données pour la gestion du trafic aérien. Nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant d'une analyse formelle des enseignements tirés des exercices militaires, qui confirmerait l'existence d'une capacité solide et efficace à tirer des enseignements à l'échelon de l'UE. Une telle capacité est pourtant essentielle pour assurer que les problèmes soulevés lors des exercices de simulation et de terrain nationaux et multinationaux (y compris OTAN) soient correctement enregistrés et traités dans le cadre d'un processus formel, afin de recommander des mesures correctives.

74 En ce qui concerne les progrès accomplis par les institutions européennes dans leurs actions clés au titre du pilier III, il résulte des informations disponibles ainsi que de notre collecte et de notre analyse ultérieures d'informations:

- que pour quatre actions, aucune information spécifique sur une éventuelle avancée n'est disponible;
- que quatre autres sont en cours.

75 La seule invitation à agir adressée aux États membres visait «à garantir la cyberrésilience des futurs processus et procédures numériques, en s'appuyant sur les travaux de l'AED et en étudiant la possibilité d'élaborer des exigences fonctionnelles liées à la sécurité». Tous les États membres que nous avons visités ont reconnu l'importance de ces menaces et œuvrent à la cyberrésilience. Toutefois, l'énoncé de l'action ne nous permet pas d'en évaluer clairement l'achèvement, car il ne comporte aucun critère précis ni aucune valeur de référence, valeur intermédiaire ou valeur cible spécifique.








Pilier IV – «Dimension du partenariat»: quelques progrès ont été accomplis pour les actions clés à l'échelon de l'UE

76 Le pilier IV du plan d'action 2.0 comporte quatre actions clés à l'échelon de l'UE et ne comprend aucune invitation à agir adressée aux États membres. Les sept États membres que nous avons visités font tous aussi partie de l'OTAN. Selon eux, celle-ci est le principal moteur de la défense collective en Europe. Tous les États membres visités ont confirmé la pertinence des actions au titre de ce pilier, notamment concernant une coopération accrue entre l'UE et l'OTAN. Ils estiment toutefois que l'UE ne doit pas créer de double emploi avec les activités de l'OTAN. Ils reconnaissent que le niveau de classification des informations de l'OTAN est effectivement élevé, mais ils sont d'avis qu'il ne devrait pas empêcher l'UE et celle-ci de coopérer davantage et de considérer la mobilité militaire comme un bon exemple de domaine pour une telle coopération. Les quatre actions clés à l'échelon de l'UE au titre de ce pilier sont toutes en cours. Cependant, l'une d'entre elles est énoncée d'une manière qui ne nous permet pas d'en apprécier l'état d'avancement (pour de plus amples informations, voir [annexe IV](#)).

77 Les [tableaux 3](#) et [4](#) présentent de façon synthétique notre évaluation de l'état d'avancement des actions clés à l'échelon de l'UE et des invitations à agir adressées aux États membres. Dans les tableaux, les couleurs des «feux de signalisation» ont la signification suivante:








- vert: action achevée ou en voie d'achèvement;
- orange: action en cours;
- rouge: action problématique (cela signifie, par exemple, que seuls des progrès limités ont été accomplis, qu'aucune information n'est disponible ou qu'il est impossible d'apprécier l'achèvement ou non de l'action).

Tableau 3 – Actions clés à l'échelon de l'UE – Synthèse de l'évaluation de l'état d'avancement par la Cour

				Total
 Pilier I – Corridors multimodaux et pôles logistiques: investir dans des infrastructures de transport à double usage	3	2	-	5
 Pilier II – Mesures de soutien réglementaire	1	5	-	6
 Pilier III – Résilience et préparation	-	9	5	14
 Pilier IV – Dimension du partenariat	-	4	-	4
Total	4	20	5	29

Source: Cour des comptes européenne.

Tableau 4 – Invitations à agir adressées aux États membres – Synthèse de l'évaluation de l'état d'avancement faite par la Cour pour les sept États membres visités

				Total
 Pilier I – Corridors multimodaux et pôles logistiques: investir dans des infrastructures de transport à double usage	5	-	-	5
 Pilier II – Mesures de soutien réglementaire	2	-	1	3
 Pilier III – Résilience et préparation	-	1	-	1
 Pilier IV – Dimension du partenariat	-	-	-	-
Total	7	1	1	9

Source: Cour des comptes européenne.

Conclusions et recommandations

78 La politique de l'UE en matière de mobilité militaire a évolué depuis les premières mesures prises en 2017. Cet audit a consisté à examiner les progrès accomplis, en particulier concernant le second plan d'action de l'UE sur la mobilité militaire (à savoir, le plan d'action 2.0), publié en novembre 2022. Le plan a été élaboré en tenant compte des contributions des parties prenantes, mais dans l'urgence et dans le contexte difficile de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Globalement, nous concluons que le plan d'action 2.0 ne reposait pas sur des bases suffisamment solides, en raison de certains défauts de conception, tels que l'absence à la fois d'une analyse approfondie *ex ante* et d'une évaluation des besoins permettant d'estimer un budget approprié. Jusqu'à présent, les progrès accomplis sont variables dans la réalisation de ses objectifs, à savoir assurer le déplacement rapide et sans entrave des personnels, matériels et moyens militaires, à brève échéance et à grande échelle, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

79 Nous avons constaté l'absence de fonction ou d'organisme assurant de manière centralisée, dans l'UE, la coordination des mesures en matière de mobilité militaire. Les représentants de cinq des États membres que nous avons visités ont mentionné les dispositifs de gouvernance pour la mobilité militaire dans l'UE, en indiquant qu'ils étaient complexes et qu'il était difficile de déterminer qui a fait quoi. Dans le domaine des mesures réglementaires, nous avons recensé des chevauchements (par exemple des lignes hiérarchiques simultanées et des projets de portée similaire) entre les activités des différentes parties prenantes en lien avec la mobilité militaire dans l'UE. Le Parlement européen exerce un contrôle partiel sur la mobilité militaire dans l'UE (voir points [22](#) à [31](#)).

Recommandation n° 1 – Améliorer les dispositifs de gouvernance relatifs à la mobilité militaire dans l’UE

La Commission et le Service européen pour l’action extérieure (SEAE) devraient:

- a) simplifier la coordination entre l’UE, les États membres et les autres parties prenantes, par exemple en désignant un point de contact unique le cas échéant;
- b) renforcer les synergies existantes et l’interaction entre l’Agence européenne de défense, les projets menés dans le cadre de la coopération structurée permanente, la Commission et le SEAE, afin de réduire le plus possible le risque de chevauchements.

Quand? D’ici à fin 2025.

80 Le libellé du plan d’action 2.0 était le fruit d’un compromis qui a certes permis de dégager un accord commun, mais qui peut avoir dilué son efficacité globale par la prise en compte des positions diverses des 27 États membres. La conception du plan en question, qui couvre la période 2022-2026, a donné lieu à des limitations concernant le suivi et la communication d’informations. Dans le plan, les actions à réaliser par les parties prenantes européennes, dont l’Agence européenne de défense, sont formulées de manière assertive, tandis que les États membres sont simplement «invités à» entreprendre celles qui les concernent. Les États membres ne sont pas tenus, ni priés par la Commission ou le SEAE, de faire spécifiquement rapport à l’UE dans le cadre d’un processus formalisé sur les actions qu’ils sont «invités» à entreprendre. Dès lors, ils ne le font pas (voir points [33](#) à [37](#) et [40](#)).

81 Trois des sept États membres que nous avons visités considèrent le plan d’action 2.0 comme un document politique, qui sert à faire savoir que l’UE est active dans le domaine de la mobilité militaire. Il présente toutefois l’inconvénient de ne pas être suffisamment opérationnel. À titre d’exemple, seules 13 des 29 actions clés à l’échelon de l’UE sont assorties d’une échéance (voir points [38](#) et [39](#)).

82 Le [premier rapport d’étape](#) relatif au plan d’action 2.0 a été publié en novembre 2023. Il ne contient pas d’informations montrant systématiquement les progrès accomplis jusque-là pour chaque action clé à l’échelon l’UE. Dès lors, au lieu de faire clairement référence à l’état d’avancement des actions présentées dans le plan d’action, le rapport consiste davantage en un récapitulatif des événements survenus en matière de mobilité militaire dans l’UE au cours de l’année précédente de la période concernée. Il ne comporte pas non plus d’analyse des enseignements tirés jusqu’à présent, par exemple des exercices militaires multinationaux (voir points [40](#), [41](#) et [73](#)).

Recommandation n° 2 – Suivre et communiquer l'état d'avancement de chaque action figurant dans le plan d'action 2.0

La Commission et le SEAE devraient suivre de près la mise en œuvre du plan d'action 2.0, en évaluant systématiquement les progrès, les retards et les problèmes potentiels liés à chaque action clé à l'échelon de l'UE. Sans préjudice de la souveraineté des États membres en matière de mobilité militaire, la Commission et le SEAE devraient les encourager à fournir les informations sur l'état d'avancement des actions envisagées pour eux. Ces informations sur la réalisation de chaque action devraient ensuite être présentées dans les rapports d'étape ultérieurs.

Quand? D'ici à fin 2025.

83 Le montant du financement mis à la disposition par l'UE joue un rôle essentiel dans la détermination de l'effet de levier que celle-ci peut attendre pour influencer les choix politiques en matière de mobilité militaire. Selon toutes les parties prenantes interrogées par nos soins, le budget de 1,69 milliard d'euros relevant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et alloué au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 aux infrastructures de mobilité militaire à double usage est modeste, mais elles l'ont généralement salué comme un premier pas dans la bonne direction. Nous avons constaté qu'au moment de la publication du plan d'action 2.0, la Commission n'avait procédé à aucune estimation solide du financement global nécessaire pour que ses objectifs et valeurs cibles puissent être atteints (voir points [35](#) et [43](#)).

84 Afin de tenir compte des évolutions de la situation en matière de sécurité en Europe en raison de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Commission a concentré en début de période les montants disponibles sur les appels de 2022 et de 2023 au titre du MIE. Selon six des sept États membres que nous avons consultés, c'était la bonne approche à suivre, car les projets financés par l'UE avaient ainsi une chance d'être achevés plus tôt. La mise à disposition rapide de ce budget pour des investissements dans des infrastructures à double usage a certes permis à l'Union d'envoyer un signal politique important. Cependant, nous avons constaté que cette concentration avait rendu le financement fourni par l'UE instable et imprévisible, car elle avait creusé un écart de plus de quatre ans avec le prochain CFP et créé de ce fait un long intervalle avant les nouveaux appels et financements pour des infrastructures à double usage. Cela risque de contribuer à retarder d'éventuels investissements supplémentaires importants et d'entraîner une perte d'expérience parmi les parties prenantes concernant le financement et les appels d'offres de l'UE (voir point [45](#)).

85 Malgré le niveau de sursouscription des deuxième et troisième appels, et le niveau sans précédent de menaces, plus concrètes que jamais, aux frontières de l'UE, aucun fonds supplémentaire n'est disponible en faveur de la mobilité militaire au titre de l'actuel CFP pour financer des projets d'infrastructures à double usage (voir [figure 9](#) et point [48](#)).

86 Les candidats potentiels aux appels généraux au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) – Transports sont souvent les mêmes que ceux des appels relatifs à la mobilité militaire. En effet, nous avons constaté que les projets soutenus au moyen des appels au titre du MIE – Transports sont fréquemment situés à la fois sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) central et sur le réseau de mobilité militaire, et qu'ils respectent les exigences en matière de double usage, conformément aux critères définis pour les appels relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE. C'est pourquoi il est possible de recourir aux appels au titre du MIE – Transports pour éliminer les goulets d'étranglement en matière de mobilité militaire (voir point [48](#)).

Recommandation n° 3 – Évaluer la possibilité de recourir aux appels relevant du MIE – Transports pour financer des projets d'infrastructures à double usage au titre du CFP actuel (2021-2027)

La Commission devrait évaluer la possibilité de recourir aux appels restants relevant du MIE – Transports au titre du CFP actuel pour financer des projets d'infrastructures à double usage. Cette évaluation devrait tenir compte des lacunes et des besoins militaires recensés par l'UE dans son réseau militaire.

Quand? D'ici à fin 2025.

Recommandation n° 4 – Prendre des mesures pour améliorer la prévisibilité du financement éventuel en faveur de la mobilité militaire au titre du CFP postérieur à 2027

Lorsqu'elle élaborera la proposition pour le prochain CFP, la Commission devrait examiner comment rendre plus prévisible le financement éventuel des infrastructures à double usage. Cette proposition devrait comporter une évaluation destinée à déterminer si les instruments pertinents de l'UE peuvent être utilisés pour financer des projets pour de telles infrastructures.

Quand? Au plus tard en 2027.

87 Nous avons constaté que les cinq critères de sélection des projets pour les appels relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE avec une pondération identique n'étaient qu'en partie appropriés pour déterminer les projets d'une pertinence fondamentale pour l'amélioration de la mobilité militaire dans l'UE. Cette évaluation a été confirmée par quatre des sept États membres que nous avons visités. En particulier, l'évaluation militaire n'a été prise en considération que pour l'appréciation d'un seul critère, à savoir celui sur la priorité et l'urgence. Certains de ces projets à double usage risquent donc de ne pas être les plus pertinents du point de vue militaire (voir points [44](#) et [53](#)).

88 Nous avons aussi relevé que la sélection de projets d'infrastructures à double usage en vue d'un financement de l'UE ne prenait pas suffisamment en considération les aspects géopolitiques. Trois des six États membres qui ont donné leur avis à ce sujet partageaient cette analyse. La sélection a été effectuée de manière fragmentaire, projet par projet, afin d'améliorer certaines parties isolées d'un corridor, mais pas nécessairement aux endroits les plus stratégiques, et sans prendre en considération le contexte élargi. Tous les États membres visités ont estimé que le processus de sélection des projets d'infrastructures à double usage financés par l'UE devrait comporter des éléments de hiérarchisation des priorités (voir points [54](#) et [56](#)).

89 Les 95 projets sélectionnés en vue d'un financement de l'UE étaient répartis dans 21 États membres de l'UE. Les projets financés par celle-ci sont clairement concentrés dans sa partie centrale et orientale. Ainsi, trois des quatre premiers États membres percevant la plus grande contribution sont limitrophes de la Russie, trois, de la Biélorussie et un, de l'Ukraine. En revanche, sur la route du sud vers l'Ukraine, l'UE n'a par exemple financé aucun projet en Grèce et n'a apporté qu'une contribution modeste à un consortium bulgare participant (voir points [58](#) à [60](#)).

Recommandation n° 5 – Améliorer le processus de sélection des projets d’infrastructures à double usage au titre du CFP postérieur à 2027

Au titre du CFP postérieur à 2027, la Commission et le SEAE devraient veiller à ce que les projets d’infrastructures à double usage les plus pertinents soient sélectionnés, en accordant la priorité aux investissements qui comblent les lacunes recensées par l’UE dans son réseau militaire et, par suite, en favorisant l’efficience et l’efficacité. Ce faisant, il conviendrait de rechercher des synergies avec les corridors de l’OTAN. À cette fin, la Commission pourrait envisager d’augmenter la pondération de l’évaluation militaire dans le processus de sélection, afin de traduire le principe selon lequel les projets à double usage devraient bénéficier équitablement aux utilisateurs tant civils que militaires.

Quand? Au plus tard en 2027.

90 Nous avons constaté que le plan d’action 2.0 comportait beaucoup trop d’actions et qu’il n’était pas suffisamment ciblé. C’était particulièrement le cas pour le pilier III intitulé « Résilience et préparation », celui qui comporte le plus grand nombre d’actions clés à l’échelon de l’UE (14 sur 29, soit 48 %). Plusieurs parties prenantes ont exprimé la même préoccupation (voir point [72](#)).

91 Globalement, nous avons constaté que quatre des 29 actions clés à l’échelon de l’UE peuvent être considérées comme achevées, tandis que la majorité des autres étaient en cours. Pour cinq des 29 actions, les informations étaient insuffisantes pour permettre une évaluation de l’état d’avancement actuel de leur mise en œuvre. Huit autres actions clés relevaient de la responsabilité de l’AED, que nous ne sommes pas habilités à auditer, ce qui nous empêche de vérifier où en est leur mise en œuvre. De manière générale, le pilier I du plan d’action 2.0, qui couvre les investissements dans des infrastructures de transport à double usage, est celui qui a connu la progression la plus marquée, alors que les travaux au titre des trois autres piliers étaient en grande partie en cours (voir points [65](#) à [77](#)).

92 Les sept États membres que nous avons visités ont donné suite à l’invitation, faite au titre du pilier I, d’investir dans des infrastructures de transport à double usage. Ils ont contribué activement aux travaux sur les mesures de soutien réglementaire au titre du pilier II, mais ils n’ont pas tous atteint l’objectif de cinq jours ouvrables pour les procédures de franchissement des frontières (de trois jours pour les unités de réaction rapide). Étant donné qu’il manque, pour toutes les actions, des indicateurs et des valeurs cibles spécifiques à atteindre, avec les échéances correspondantes, nous ne pouvons procéder à une évaluation globale précise de l’état d’avancement du plan d’action 2.0 et nous devons nous contenter d’indiquer que la mise en œuvre des actions est en cours et que les progrès sont variables (voir points [65](#) à [77](#)).

Recommandation n° 6 – Cibler davantage la conception des actions de l'UE en matière de mobilité militaire

Lors de la conception de futurs plans d'action relatifs à la mobilité militaire, la Commission et le SEAE devraient:

- a) exploiter systématiquement les enseignements tirés du plan d'action actuel, des exercices nationaux et multinationaux (y compris OTAN) et de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Ces enseignements devraient également être diffusés à toutes les parties prenantes concernées;
- b) axer les actions sur l'amélioration des infrastructures, sur des mesures claires permettant des mouvements transfrontières plus rapides et sur le renforcement de la cybersécurité, ainsi que définir des indicateurs, des valeurs cibles et des échéances, dans la mesure du possible, pour encourager la communication d'informations sur l'état d'avancement pour toutes les actions.

Quand? Au plus tard en 2026, à savoir la dernière année couverte par le plan d'action actuel.

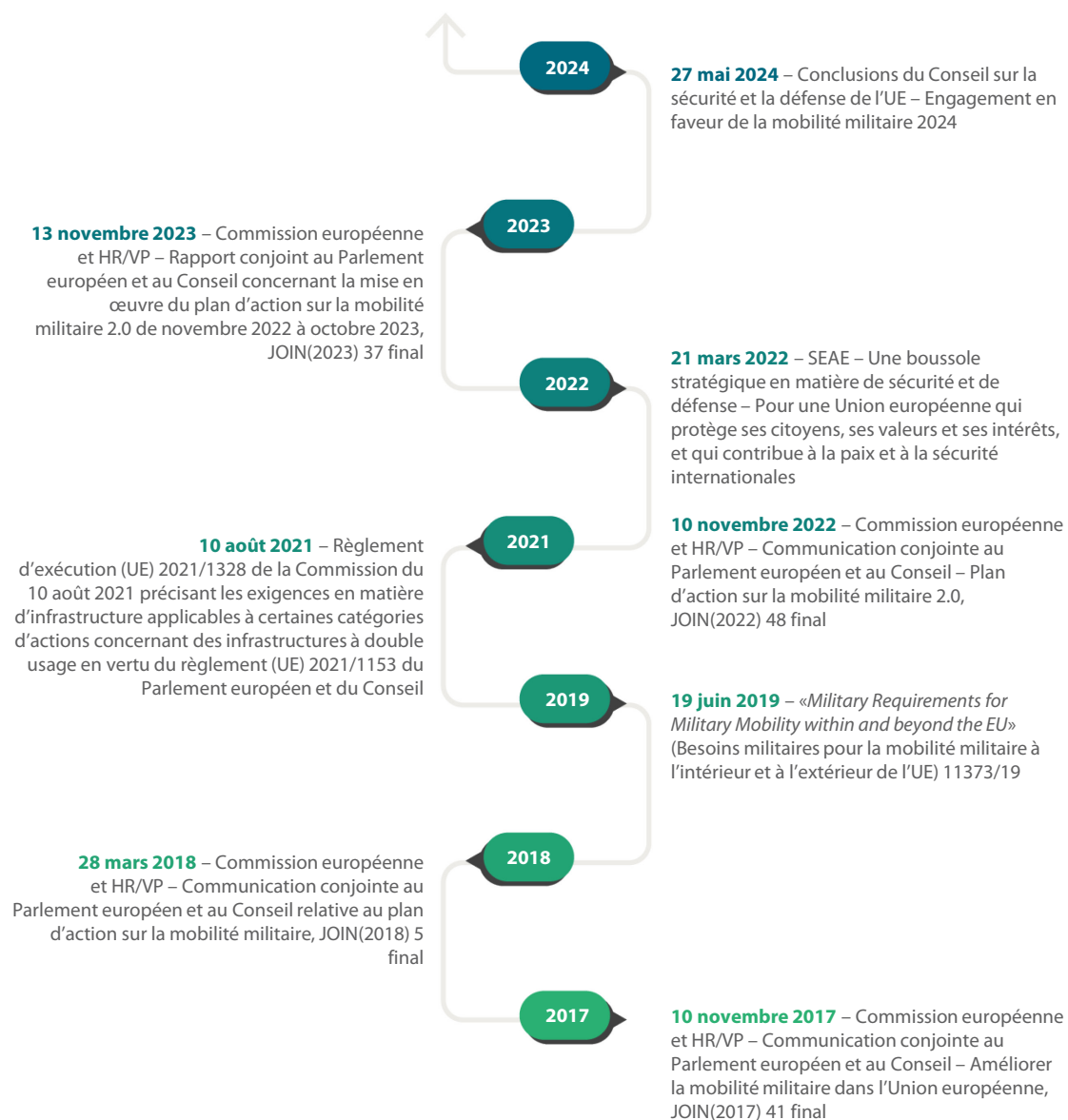
Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 3 décembre 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Mobilité militaire dans l'UE: principaux repères chronologiques de la période 2017-2024



Source: Cour des comptes européenne

Annexe II – Rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes en matière de mobilité militaire dans l'UE

ÉTATS MEMBRES DE L'UE

La coopération en matière de sécurité et de défense dans l'UE ne cesse de croître et le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 accorde beaucoup plus de financement à la défense que les précédents. À titre d'exemple, il alloue des fonds à des infrastructures de mobilité militaire à double usage et au Fonds européen de la défense (FED). Ce dernier est doté d'un budget de 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027, auxquels il faut ajouter 1,5 milliard d'euros au titre de la nouvelle plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (instrument STEP) établie dans le cadre de la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027. Toutefois, ces fonds de l'UE ne représentent qu'une petite partie des dépenses de défense des États membres de l'UE. Ces derniers considèrent que la défense relève de la souveraineté nationale. Selon le document de l'AED intitulé « *Defence Data 2022 – Key findings and analysis* », le total des dépenses consacrées à la défense par les 27 États membres s'est élevé en 2022 à 240 milliards d'euros, ce qui s'inscrit dans une tendance positive de huit années de croissance consécutives.

De même, les budgets nationaux des États membres de l'UE comprennent des fonds pour des projets relatifs à la mobilité militaire et pour des infrastructures à double usage. Aucune donnée n'est disponible sur les montants concernés.

Les ministères des États membres de l'UE disposent généralement de services d'audit interne. Les audits externes sont réalisés par les institutions supérieures de contrôle (ISC) de ces pays. Ces ISC (tout comme la Cour des comptes européenne) sont membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), qui a élaboré les normes internationales qui leur sont applicables (ISSAI). Les ISSAI sont les normes internationales faisant autorité dans le domaine de l'audit du secteur public.

ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est une alliance politique et militaire attachée au principe de défense territoriale collective. Depuis le 7 mars 2024, l'OTAN compte 32 pays membres situés en Europe et en Amérique du Nord, dont 23 sont des États membres de l'UE. Quatre États membres de l'UE (Autriche, Chypre, Irlande et Malte) ne sont pas membres de l'OTAN. Les États-Unis et l'Allemagne sont les premiers contributeurs au budget de l'OTAN. Les États-Unis sont le pays membre de l'OTAN comptant de loin le plus grand nombre de militaires en service actif (environ 1,3 million).

Pour les ministères de la défense de ses pays membres, l'OTAN est la référence principale/pierre angulaire dans le domaine de la mobilité militaire, ainsi que le moteur essentiel en la matière en Europe (par exemple, grâce à ses plans opérationnels, ses exigences et normes militaires en matière de mobilité militaire ou au formulaire douanier OTAN 302).

Le [plan des ressources à financer en commun pour 2024-2028 de l'OTAN](#) comprend le programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP). Le NSIP finance les investissements communs nécessaires au renforcement et à la modernisation des moyens de l'OTAN, y compris les infrastructures militaires dans ses pays membres. La [troisième déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN du 10 janvier 2023](#) fait référence à l'obtention de résultats concrets dans le domaine de la mobilité militaire.

L'OTAN est dotée d'une structure d'audit interne. Le Collège international des auditeurs externes de l'OTAN (IBAN) est l'organe indépendant chargé de l'audit externe des comptes de celle-ci. L'IBAN réalise trois types d'audit: des audits financiers, qui portent sur les comptes des organismes et entités OTAN, des audits de la performance, et des audits concernant les dépenses exposées dans le cadre de projets du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP).

AGENCE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

L'Agence européenne de défense (AED) a été créée en 2004. Sa mission était «d'assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises, et soutenir la PESD [politique européenne de sécurité et de défense] dans son état actuel et son développement futur». Selon son [examen à long terme de 2024](#), l'Agence exprime les intérêts des États membres en matière de défense dans le contexte de l'Union, en agissant comme une véritable structure d'interaction intergouvernementale au niveau de l'UE.

L'AED organise des événements sur la mobilité militaire, tels que des symposiums de haut niveau, et a lancé plusieurs initiatives en la matière, y compris celles mentionnées ci-après.

- L'«[équipe de projet Mouvements et Transports](#)» conçue comme une plateforme au niveau des experts sur laquelle les États membres échangent des informations et discutent des activités en cours relatives aux mouvements et transports militaires afin d'en tirer parti tout en évitant les doubles emplois. L'ensemble des 27 États membres de l'UE, de même que la Norvège et la Suisse, participent à l'équipe de projet. Parmi les partenaires figurent la [Commission](#), le [SEAE/l'EMUE](#), l'[OTAN](#), le Centre de coordination des mouvements pour l'Europe, le Centre multinational de coordination du transport maritime d'Athènes et le commandement européen du transport aérien.
- Le programme relatif à l'«[optimisation des procédures d'autorisation des mouvements transfrontières en Europe](#)» a été établi afin d'harmoniser et de simplifier les procédures relatives aux mouvements transfrontières, en abordant les questions tant réglementaires que procédurales.
- Le programme sur l'«[harmonisation des besoins militaires dans le domaine douanier](#)», élaboré pour traiter des activités relatives aux douanes dans le domaine militaire.

L'AED est dotée d'une fonction d'audit interne. Son audit externe est réalisé par un «collège des auditeurs» composé de trois auditeurs originaires de trois États membres participants différents. Selon ses règles opérationnelles, «l'Agence exerce ses activités sous l'autorité et le contrôle politique du Conseil, auquel elle transmet régulièrement des rapports et qui lui donne régulièrement des lignes directrices».

BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

La Banque européenne d'investissement (BEI) est le plus grand emprunteur et prêteur multilatéral au monde. Le Conseil d'administration de la BEI a décidé en juin 2023 de porter ses financements pour la sécurité et la défense à 8 milliards d'euros dans le cadre de son [Initiative stratégique pour la sécurité européenne](#). Il vise à mobiliser des investissements à l'appui des systèmes de sécurité et de défense à double usage de l'Europe. La mobilité militaire est l'une des activités admissibles.

En mai 2024, la BEI a actualisé sa définition des biens et infrastructures à double usage éligibles au financement par le groupe BEI et a convenu de faciliter le financement de petites et moyennes entreprises et de jeunes pousses innovantes dans l'industrie de la sécurité et de la défense.

L'[accord tripartite entre la Commission européenne, la Cour des comptes européenne et la Banque européenne d'investissement](#) vise «tant les opérations de financement sur mandats confiés par l'Union européenne à la Banque que les opérations gérées par la Banque qui font l'objet d'une prise de garantie au budget général de l'Union européenne». La mobilité militaire financée par la BEI n'entre pas dans ce cadre.

La BEI est dotée d'un [département Audit interne](#). Son Inspection générale comporte trois divisions indépendantes responsables du contrôle et de l'obligation de rendre compte: elles sont chargées, respectivement, de l'évaluation, des enquêtes et du mécanisme de traitement des plaintes. Son Comité de vérification rend compte au Conseil des gouverneurs¹⁵. L'auditeur externe de la BEI (un cabinet d'audit privé) rend directement compte au Comité de vérification et émet un avis d'audit sur les états financiers de la BEI¹⁶.

COMMISSION, SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE ET AGENCES DE L'UE

Dans le plan d'action sur la mobilité militaire 2.0 figurent les principales parties concernées ci-après.

- La [DG MOVE](#), qui œuvre à améliorer la planification à long terme des infrastructures pour accroître la capacité. C'est elle qui a lancé les trois appels à propositions relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE en 2021, en 2022 et en 2023.

¹⁵ Voir les [rapports annuels du Comité de vérification de la BEI pour l'exercice 2022](#).

¹⁶ Voir le [rapport financier de la BEI 2022](#).

- L'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), à laquelle la Commission a délégué la gestion du [mécanisme pour l'interconnexion en Europe \(MIE\) – Transports](#). La CINEA est responsable de la gestion globale des appels relatifs à la mobilité militaire au titre du MIE et de tous les autres appels au titre de ce même mécanisme.
- La DG DEFIS, qui a participé à l'élaboration du [plan d'action sur la mobilité militaire 2.0](#) de novembre 2022 et qui gère les projets relatifs à la mobilité militaire sélectionnés à la suite des [appels au titre du FED](#), y compris celui sur le système de mobilité militaire numérique sécurisé (SDMMS).
- La division «Stratégie, coordination et politique» du SEAE, qui a partagé le rôle de chef de file avec les DG MOVE et DEFIS pour l'établissement du plan d'action 2.0, ainsi que pour l'élaboration du premier rapport d'étape sur ce dernier. L'état-major de l'Union européenne (EMUE), qui fait partie du SEAE, fournit une expertise et des conseils stratégiques sur les sujets militaires, y compris la mobilité militaire. Pour les trois appels relatifs à celle-ci, l'EMUE a évalué les deux critères militaires¹⁷.
- La direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD) a participé à l'élaboration du document douanier relatif à des mouvements transfrontières de marchandises militaires dans le cadre d'activités militaires (formulaire douanier UE 302), ainsi qu'à la modification du code des douanes de l'Union qui en a résulté. Elle a aussi collaboré avec l'AED à l'élaboration du [document d'orientation sur le formulaire 302](#) d'un point de vue plus pratique. Jusqu'à présent, l'implication de la DG TAXUD dans le plan d'action 2.0 se limite à offrir un soutien consultatif en faveur de la future numérisation éventuelle du formulaire UE 302.
- La direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT) a réalisé deux évaluations des risques pour les secteurs de l'énergie et des télécommunications. Actuellement, aucun calendrier n'est établi pour les prochaines évaluation des risques et élaboration de scénarios de risques du point de vue de la cybersécurité. Le plan d'action 2.0 incite à examiner le secteur des transports par la suite.
- Le secrétariat général de la Commission a pour mission d'assurer une coordination de haut niveau entre les directions et services de celle-ci. Il représente la Commission dans différentes instances telles que le groupe politico-militaire (GPM) et le Comité politique et de sécurité (COPS) au sein du Conseil de l'Union européenne, ainsi que le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) au sein du SEAE. Il préside les réunions régulières entre les directions générales de la Commission et l'OTAN.

¹⁷ Critère n° 1 – Dans quelle mesure le projet proposé contribue-t-il au renforcement du déploiement stratégique de forces militaires dans l'UE pour les missions, les opérations et les activités de routine?; critère n° 2 – Dans quelle mesure le projet comble-t-il les lacunes recensées dans le réseau d'infrastructures de l'État membre, y compris les goulets d'étranglement qui entravent actuellement les mouvements militaires?

- Les DG [SANTÉ](#)¹⁸, [ENER](#)¹⁹, [ECHO](#)²⁰ et [NEAR](#)²¹.
- L'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne ([AESA](#))²².

La Commission, le SEAE et les agences de l'UE disposent de services d'audit interne (par exemple le [service d'audit interne](#) de la Commission). La Cour des comptes européenne est l'auditeur externe de l'UE. Nos rapports annuels et spéciaux servent de base à la procédure de décharge annuelle du Parlement européen. Nous réalisons tous les types d'audit, à savoir des audits financiers, des audits de conformité et des audits de la performance.

¹⁸ Pour la sixième action clé à l'échelon de l'UE au titre du pilier III intitulé «Résilience et préparation».

¹⁹ Pour la 12^e action clé à l'échelon de l'UE au titre du pilier III.

²⁰ Pour la 14^e action clé à l'échelon de l'UE au titre du pilier III.

²¹ Pour la quatrième action clé à l'échelon de l'UE au titre du pilier IV intitulé «Dimension du partenariat».



²² Pour la 13^e action clé à l'échelon de l'UE au titre du pilier III.

Annexe III – Projets ayant fait l’objet d’une visite sur place

État membre	Objectif du projet	Cofinancement de l’UE (en millions d’euros)
Estonie	Projet diversifié visant à renforcer la mobilité militaire multimodale en Estonie et à améliorer les liaisons de transport à double usage vers une base militaire, moyennant la construction d’un nouveau quai portuaire, la reconstruction d’un viaduc autoroutier et la reconstruction d’une partie d’une ligne ferroviaire	31,2
Allemagne	Projet ferroviaire visant à améliorer l’infrastructure des trains de 740 mètres sur le corridor mer du Nord-Baltique, moyennant la construction d’un ensemble de ponts et embranchements ferroviaires	49,6
Lituanie	Aménagement d’un tronçon routier sur la frontière entre la Lituanie et la Pologne	48,7
Pologne	Projet visant à accroître les capacités opérationnelles du côté piste d’un aéroport pour les opérations militaires	37,9
Portugal	Projet d’extension d’un terminal intermodal à double usage et de la ligne de chemin de fer dans un port	7,6
TOTAL		175,0

Annexe IV – État d’avancement des actions clés à l’échelon de l’UE énoncées dans le plan d’action 2.0 – Informations supplémentaires




Code couleur des feux de signalisation: vert: action achevée ou en voie d’achèvement; orange: action en cours; rouge: action problématique²³.

Action clé à l’échelon de l’UE	État d’avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
PILIER I – Corridors multimodaux et pôles logistiques			
ACTION 1 – « <i>Le SEAE (y compris l’état-major de l’UE) révisera les besoins militaires à l’intérieur et à l’extérieur de l’UE d’ici la fin 2022, en coordination avec les États membres, les services de la Commission et l’Agence européenne de défense (AED).</i> »	Le 23 octobre 2023, le Conseil a adopté la révision des besoins militaires, y compris l’annexe II intitulée «Corridors de transport multimodaux», ainsi qu’une annexe sur les infrastructures de la chaîne d’approvisionnement en carburant ²⁴ . La révision des besoins militaires sera un exercice récurrent pour l’UE, étant donné que l’OTAN révisé régulièrement ses besoins militaires.	Achevée (avec retard)	
ACTION 2 – « <i>L’AED et les services de la Commission continueront de coopérer en vue de garantir l’accès à l’espace aérien et aux services de navigation aérienne pour l’aviation civile et militaire [...]»</i>	Nous relevons que l’objectif énoncé au moyen des termes «continueront de coopérer» ne peut être considéré comme SMART, étant donné qu’il n’est ni spécifique, ni mesurable, ni assorti d’échéances.	En cours ²⁵	

²³ Pour de plus amples informations, voir point 77.


²⁴ Voir rapport conjoint au Parlement européen et au conseil concernant la mise en œuvre du plan d’action sur la mobilité militaire 2.0 de novembre 2022 à octobre 2023, JOIN(2023) 37 final (ci-après le «rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023»), paragraphe 15.

²⁵ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 20.



Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
ACTION 3 – «D'ici la mi-2023, les services de la Commission réaliseront, en collaboration avec le SEAE, une étude visant à recenser les possibilités de mouvements à court terme et de grande envergure, afin d'améliorer la résilience de l'approvisionnement en carburants et la planification à long terme des infrastructures, et d'optimiser l'utilisation de ces infrastructures. [...] Sur la base des contributions des autorités nationales, les services de la Commission et le SEAE analyseront les éventuelles lacunes et proposeront des mesures pour y remédier.»	Cette action fait référence à l'analyse en trois étapes mentionnée au point 36. L'analyse des lacunes a été enrichie ultérieurement par des contributions des États membres en juillet 2024.	En cours (avec retard) ²⁶	
ACTION 4 – «D'ici à l'été 2023, le SEAE, en concertation avec les services de la Commission et l'AED, se mettra en relation avec un État membre disposé à organiser le premier événement annuel sur la mobilité militaire [...]»	Une réunion d'experts sur la mobilité militaire et sur le renforcement des engagements en faveur d'une Europe connectée a eu lieu en Suède les 19 et 20 juin 2023.	Achevée ²⁷	
ACTION 5 – «[...] la Commission envisagera, dans le cadre de l'examen global des priorités pour l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP), de renforcer le budget consacré à la mobilité militaire [...]»	Un tel renforcement a été envisagé. Cependant, aucun budget pour des projets d'infrastructures à double usage n'a été ajouté à la suite de la révision à mi-parcours du CFP. Un groupe d'États membres, dont certains de ceux que nous avons visités, a exercé en vain des pressions en faveur de cette augmentation des financements consacrés à la mobilité militaire.	Achevée	


²⁶ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 17.

²⁷ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 3.




Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
PILIER II – Mesures de soutien réglementaire			
<p><i>ACTION 1 – «D'ici à 2024, l'AED aidera les États membres participants à mettre pleinement en œuvre les accords techniques relatifs aux procédures d'autorisation des mouvements transfrontières de surface et aériens en surveillant leur utilisation ainsi qu'en recensant et en éliminant les goulets d'étranglement et les obstacles, à recenser les domaines non couverts par les arrangements techniques signés et à en améliorer le contenu, et à élaborer un accord technique pour le domaine maritime.»</i></p> <p><i>ACTION 2 – «D'ici à la fin 2024, l'AED évaluera les moyens d'accroître les synergies entre les travaux réalisés dans le cadre des projets CSP «Mobilité militaire» et «Réseau de pôles logistiques en Europe et soutien aux opérations.»</i></p> <p><i>ACTION 5 – «D'ici à 2024, l'AED élaborera un concept de réseau informatique logistique à l'échelle de l'UE afin de permettre l'échange de données logistiques entre différents participants. D'ici à 2023, l'AED présentera les conclusions d'une étude sur la cartographie des systèmes informatiques de logistique nationale et commerciale, y compris le progiciel de suivi et de traçage et de gestion intégrée (PGI), qui servira de base au lancement de nouvelles actions.»</i></p>	<p>Selon le rapport d'étape de novembre 2023, sur lequel l'AED avait transmis un retour d'information à la Commission, ces actions sont en cours²⁸.</p> <p>En novembre 2024, l'AED nous a informés qu'elle a réalisé l'action 2, que le rapport final pour l'action 5 (Concept de réseau informatique logistique à l'échelle de l'UE) est disponible et a été transmis aux États membres participants, et que le plan de gestion du projet pour l'action 6 (Fabrication additive pour le soutien logistique) a été rédigé et que les premiers résultats sont disponibles.</p> <p><i>Remarque:</i> Tous les États membres que nous avons visités nous ont transmis des retours d'information positifs sur ces deux projets CSP, notamment sur celui relatif à la mobilité militaire, qui concerne 25 États membres de l'UE, ainsi que les États-Unis, le Canada et la Norvège. Les États membres de l'UE participants fournissent un rapport annuel sur la mise en œuvre du projet CSP «mobilité militaire».</p>	<p>Ces quatre actions sont principalement adressées à l'AED. Nous ne pouvons donc pas les auditer (voir point 20 et annexe II).</p>	

²⁸ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphes 21 et 22 pour l'action 1, paragraphe 23 pour l'action 2, paragraphe 27 pour l'action 5 et paragraphe 28 pour l'action 6.

Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<p>ACTION 6 – «D'ici à 2024, l'AED définira un premier ensemble de normes communes visant à promouvoir l'utilisation militaire de solutions de fabrication additive de manière interopérable.»</p>			
<p>ACTION 3 – «La Commission recensera les thèmes relevant du Fonds européen de la défense dans les futurs programmes de travail annuels qui amélioreront la mobilité militaire [...]»</p>	<p>Au projet SDMMMS sélectionné au titre de l'appel de 2021 relevant du FED s'ajoutent le projet FASETT au titre de l'appel de 2022 relevant du FED et le projet ESOCA au titre de l'appel de 2023 relevant du FED.</p>	<p>Achevée jusqu'à présent</p>	
<p>ACTION 4 – «La Commission suivra le développement du système numérique pour l'échange sécurisé et rapide d'informations relatives à la mobilité militaire et apportera, si nécessaire, des modifications juridiques à la législation douanière de l'UE, afin de garantir l'existence d'un cadre juridique pour l'utilisation du système par les États membres ainsi que l'alignement de ce système sur les procédures douanières établies dans la législation douanière de l'UE.»</p>	<p>Pour de plus amples informations, voir point 69.</p>	<p>En cours</p>	



Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
PILIER III – Résilience et préparation			
<p><i>ACTION 1 – «L'AED, en étroite concertation avec les États membres, le SEAE et les services de la Commission, assurera le suivi du domaine prioritaire de l'EACD relatif à l'amélioration de la mobilité militaire, afin de combler les lacunes et les déficits en ce qui concerne la résilience ainsi que les capacités logistiques et de transport nécessaires à la circulation des forces de grande envergure [...]»</i></p>	<p>Selon le rapport d'étape de novembre 2023, pour lequel l'AED avait transmis un retour d'information à la Commission, ces actions sont en cours²⁹.</p> <p>En novembre 2024, l'AED nous a informés qu'elle lance deux études, l'une pour le transport ferroviaire et l'autre pour les capacités de transport des voies navigables intérieures (y compris les aspects liés aux infrastructures et à la réglementation).</p>	<p>Ces quatre actions sont principalement adressées à l'AED. Nous ne pouvons donc pas les auditer (voir point 20 et <i>annexe II</i>).</p>	
<p><i>ACTION 3 – «D'ici à 2023, l'AED se penchera sur l'adaptation des moyens civils de transport de cargaisons hors gabarit à des fins militaires, en tenant compte des activités du projet CSP "Transport aérien stratégique pour les cargaisons hors gabarit (SATOC)".»</i></p>			
<p><i>ACTION 4 – «D'ici à 2024, l'AED recensera les exigences possibles en matière de moyens de transport ferroviaire spécialisé et de capacités de transport maritime stratégique.»</i></p>			
<p><i>ACTION 7 – «D'ici à 2024, l'AED, en collaboration avec les services de la Commission et le SEAE (y compris l'état-major de l'UE), évaluera les avantages des capacités de transport stratégique à double usage, telles que les secours en cas de catastrophe.»</i></p>			

²⁹ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 30 pour les actions 1 et 3, paragraphe 31 pour l'action 4 et paragraphe 29 pour l'action 7.

Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<i>ACTION 10 – «L'AED et les services de la Commission poursuivront leurs efforts pour garantir la fiabilité et l'efficacité de l'échange et du partage de données numériques entre les acteurs concernés de l'aviation civile et militaire.»</i>	Le besoin de partager des données numériques a été souligné dans le rapport d'étape de novembre 2023, mais aucune information sur les travaux réellement en cours n'y figurait ³⁰ .		
<i>ACTION 12 – «L'AED, en collaboration avec le SEAE et les services de la Commission, s'appuiera sur les initiatives en cours visant à renforcer la résilience au changement climatique et la sécurité énergétique des installations militaires et des capacités de transport nécessaires à la mobilité militaire, et elle présentera des recommandations aux États membres dans le cadre des travaux sur le climat et la défense.»</i>	Selon le rapport d'étape de novembre 2023, pour lequel l'AED avait transmis un retour d'information à la Commission, cette action est en cours ³¹ .		
<i>ACTION 2 – «D'ici à 2023, le SEAE évaluera l'empreinte logistique des missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune, notamment en ce qui concerne les certifications et les inspections, recensera les éventuelles lacunes dans la capacité de transport et formulera des recommandations sur les possibilités de collaboration.»</i>	Aucune information dans le rapport d'étape de novembre 2023.	Aucune information obtenue sur cette action lors de la consultation des parties prenantes.	

³⁰ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphes 32 et 35 pour l'action 10.

³¹ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 34 pour l'action 12.

Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<p>ACTION 5 – «Le SEAE, l'AED et les services de la Commission étudieront les moyens de renforcer la coordination de la capacité de mouvement, y compris en recherchant des synergies avec les centres multinationaux de coordination des mouvements.»</p>	<p>Selon le rapport d'étape de novembre 2023, cette action est en cours³².</p>	<p>Aucune information supplémentaire.</p>	
<p>ACTION 6 – «D'ici la fin de 2024, les services de la Commission fourniront une vue d'ensemble par mode de transport de tous les acteurs clés du domaine civil à des fins de planification et de coordination des situations d'urgence et de crise.»</p>	<p>Aucune information dans le rapport d'étape de novembre 2023.</p>	<p>Aucune information obtenue sur cette action lors de la consultation des parties prenantes. Cependant, différentes parties prenantes ont insisté sur l'importance de recourir à une approche «englobant l'ensemble de la société» en matière de mobilité militaire.</p>	



³² Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, comme pour l'action 7, voir paragraphe 29 pour l'action 5.

ACTION 8 – «Le SEAE, les services de la Commission et l’AED exploiteront les exercices multinationaux pour intégrer les activités de mobilité militaire (déploiement, entretien et redéploiement des forces), y compris les exercices réels de l’UE et les exercices parallèles et coordonnés avec l’OTAN, ainsi que la participation de l’UE aux exercices de l’OTAN, le cas échéant.»




Aucune information dans le rapport d’étape de novembre 2023.

Toutes les parties prenantes ont souligné l’importance des exercices militaires. Dans le cadre du projet CSP «mobilité militaire», des exercices de simulation ont été menés pour tester des autorisations de mouvements transfrontières. Les États membres consultés par nos soins ont participé à différents exercices militaires en 2024, tels que *Steadfast Defender 24* avec l’OTAN ou *Quadrige 24*. Quatre des cinq coordonnateurs de projets à double usage que nous avons rencontrés nous ont informés que les infrastructures financées par l’UE feront l’objet de tests pratiques axés sur la mobilité militaire. Aucun élément probant n’atteste d’une analyse formalisée des enseignements tirés des exercices militaires.




Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<p>ACTION 9 – «<i>Le SEAE, en collaboration avec les services de la Commission et l'AED, organisera des exercices fondés sur des scénarios auxquels participeront des experts des États membres.</i>»</p>	<p>Aucune information dans le rapport d'étape de novembre 2023.</p>	<p>L'EMUE est le chef de file des exercices annuels de gestion de crise MILEX. Les derniers étaient MILEX 22, MILEX 23 et MILEX 24.</p>	
<p>ACTION 11 – «<i>Les services de la Commission, le SEAE et le groupe de coopération SRI, en coordination avec les organes et organismes civils et militaires compétents et les réseaux en place, procéderont régulièrement à une évaluation des risques et à l'élaboration de scénarios de risque du point de vue de la cybersécurité, en mettant l'accent sur les secteurs critiques prioritaires. [...]</i>»</p>	<p>Selon le rapport d'étape de novembre 2023, une évaluation des risques et des scénarios de risques ont été élaborés dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité ³³.</p>	<p>Lors de notre réunion, la Commission nous a informés qu'aucune date n'était encore prévue et qu'aucun champ d'application n'avait été défini en vue de l'élaboration d'une telle évaluation des risques et d'un tel scénario de risque pour le secteur des transports, ce qui est essentiel pour la mobilité militaire. Les parties prenantes sont beaucoup plus nombreuses dans le secteur des transports que dans ceux des télécommunications et de l'électricité.</p>	

³³ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, voir paragraphe 32 pour l'action 11.


Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
ACTION 13 – «D'ici à la fin de 2023, les services de la Commission, en collaboration avec l'AESA et avec les autorités et l'industrie de l'aviation militaire, lanceront un projet pilote établissant un mécanisme de reconnaissance mutuelle des pièces utilisées dans les configurations civiles et militaires des modèles d'aéronefs. [...]»	Aucune information à ce sujet ne figure dans le rapport d'étape de novembre 2023, pas même au paragraphe 20 intitulé «Accès à l'espace aérien et aux services de navigation aérienne (CUE et SESAR)».	Aucune information supplémentaire.	
ACTION 14 – «Les services de la Commission, l'AED et le SEAE étudieront un ensemble de mesures d'urgence qui doteraient l'armée d'un accès prioritaire aux infrastructures, capacités et itinéraires de transport, le cas échéant, en période de crise reconnue au niveau de l'UE. [...]»	Le rapport d'étape de novembre 2023 ne fait pas référence aux travaux sur des mesures d'urgence relatives à un accès prioritaire aux infrastructures de transport. Cependant, il évoque la directive sur la résilience des entités critiques (directive CER) ³⁴ de décembre 2022. Les transports sont l'un des services essentiels couverts par cette directive. La défense ne relève toutefois pas du champ d'application de celle-ci.	Aucune information supplémentaire sur les travaux relatifs aux mesures d'urgence qui donneraient un accès prioritaire aux infrastructures de transport.	
PILIER IV – Dimension du partenariat			
ACTION 1 – «Le SEAE, en collaboration avec les services de la Commission et l'AED, poursuivra le dialogue structuré UE-OTAN sur la mobilité militaire en vue de partager des informations et d'assurer la cohérence des différents axes de travail.»	Le rapport d'étape de novembre 2023 ³⁵ fait référence à la troisième déclaration conjointe UE-OTAN, signée en janvier 2023 , dont l'article 11 dispose ce qui suit: «Nous avons obtenu des résultats concrets dans plusieurs domaines: [...] mobilité militaire [...]».	L'OTAN est le moteur de la mobilité militaire en Europe. Les besoins militaires de l'UE et le formulaire douanier UE 302 s'inspirent, par exemple, en grande partie de leurs équivalents OTAN.	

³⁴ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 33.


³⁵ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphes 37 à 39 pour l'action 1.

Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<p>ACTION 2 – «<i>Le SEAE, en collaboration avec les services de la Commission et l'AED, inclura, le cas échéant, la mobilité militaire dans les dialogues en matière de sécurité et de défense avec les partenaires concernés, notamment le Canada, la Norvège et les États-Unis.</i>»</p>	<p>Le rapport d'étape de novembre 2023³⁶ mentionne la participation des États-Unis, du Canada et de la Norvège au projet CSP «mobilité militaire». En juillet 2022, le Royaume-Uni a demandé à y participer. L'approbation formelle a ensuite été donnée lors d'une réunion des ministres de la défense de l'UE le 15 novembre 2022. Les modalités de la participation du Royaume-Uni doivent être finalisées.</p>	<p>En cours</p>	

³⁶ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 38 pour l'action 2.




Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<p>ACTION 3 – «<i>Les services de la Commission et le SEAE exploreront les possibilités en matière de double usage que présentent les travaux en cours visant à mieux relier les principaux itinéraires de transport des États membres, en accordant une attention particulière à l'Ukraine et à la Moldavie.</i>»</p>	<p>Le rapport d'étape de novembre 2023³⁷ fait référence au processus de révision du règlement RTE-T. Cette révision étendra les corridors RTE-T, en s'appuyant sur l'initiative des corridors de solidarité lancée en mai 2022 par la Commission pour aider l'Ukraine à maintenir ses routes commerciales ouvertes à la suite du blocus de la Russie sur les ports ukrainiens.</p>	<p>En outre, les ministères que nous avons visités ont estimé que l'UE aurait pu profiter de la révision du règlement RTE-T pour inclure dans ce dernier les besoins militaires. Cela lui aurait permis de faire en sorte que toutes les infrastructures qu'elle finance soient à double usage et répondent à ses besoins militaires. Ils ont toutefois reconnu qu'une telle approche aurait été très onéreuse pour certains pays et que c'était la raison pour laquelle les besoins militaires n'avaient pas été inclus dans la révision.</p>	

³⁷ Rapport conjoint pour la période allant de novembre 2022 à octobre 2023, paragraphe 40 pour l'action 3.




Action clé à l'échelon de l'UE	État d'avancement	Évaluation de la Cour	Feu de signalisation
<i>ACTION 4 – «Le SEAE et les services de la Commission étudieront les possibilités de promouvoir le dialogue sur les meilleures pratiques avec les partenaires régionaux, en particulier les pays de l'élargissement.»</i>	L'énoncé «étudieront les possibilités de promouvoir le dialogue» constitue un autre exemple d'objectif qui ne peut être considéré comme SMART, car il n'est ni spécifique, ni mesurable, ni assorti d'échéances. Le rapport d'étape de novembre 2023 comporte l'énoncé «Nouer des liens avec d'autres partenaires».		




Annexe V – Retours d’information des États membres visités sur les invitations à agir figurant dans le plan d’action 2.0 – Informations supplémentaires

Code couleur des feux de signalisation: vert: action achevée ou en voie d’achèvement; orange: action en cours; rouge: action problématique³⁸.

Invitation à agir adressée aux États membres	Retours d’information des États membres visités	Feu de signalisation
PILIER I – Corridors multimodaux et pôles logistiques		
ACTION 1 – «Préserver et développer le réseau de points de contact nationaux pour la mobilité militaire.»	Cinq des sept États membres visités disposent d’un réseau officiel de points de contact nationaux pour la mobilité militaire. Dans un sixième État membre, les points de contact sont en revanche désignés sur une base ponctuelle. Le septième État membre considérait comme inutile de mettre en place un tel point de contact, car toutes les principales parties prenantes se connaissaient et collaboraient étroitement.	
ACTION 2 – «Élaborer et présenter des propositions de projets d’infrastructures à double usage [...]»	Tous les États membres ont élaboré et présenté des propositions de projets d’infrastructures à double usage. <i>Remarque:</i> Comme indiqué au point 58 et à la figure 10, des projets ont été sélectionnés en vue d’un financement de l’UE dans 21 États membres.	
ACTION 3 – «Contribuer à la révision des besoins militaires pour la mobilité militaire [...]»	Tous les États membres avaient contribué à la révision des besoins militaires pour la mobilité militaire.	

³⁸ Pour de plus amples informations, voir point 77.

Invitation à agir adressée aux États membres	Retours d'information des États membres visités	Feu de signalisation
<p>ACTION 4 – «Présenter aux services de la Commission et au SEAE, d'ici la mi-2023, leurs évaluations nationales de la capacité des réseaux physiques à répondre aux besoins en infrastructures recensés dans les besoins militaires, afin d'alimenter l'étude susmentionnée.»</p>	<p>La formulation de cette invitation à agir n'était pas claire pour tous les États membres. À une exception près, tous ont cependant confirmé qu'ils avaient participé à l'analyse des lacunes en trois étapes mentionnée au point 35.</p>	
<p>ACTION 5 – «Rechercher des synergies en matière d'efficacité énergétique dans leurs stratégies nationales visant à préparer les forces armées au changement climatique avant la fin 2023, [...]»</p>	<p>Tous les États membres ont traité de l'efficacité énergétique dans leurs stratégies nationales visant à préparer les forces armées au changement climatique avant la fin 2023, comme le préconise la boussole stratégique.</p>	
<p>PILIER II – Mesures de soutien réglementaire</p>		
<p>ACTION 1 – «Atteindre, d'ici à la fin de 2023, l'objectif d'un maximum de 5 jours ouvrables pour les procédures de franchissement des frontières dans le cadre de l'engagement en faveur de la mobilité militaire convenu par le Conseil en juin 2018 et [...] étudier la possibilité de réduire le délai à 3 jours ouvrables pour les unités de réaction rapide, en vue d'une éventuelle mise à jour de l'engagement.»</p>	<p>Nous avons reçu des réponses variables sur la réalisation de ces objectifs. La majorité des États membres visités ont déclaré avoir atteint les objectifs relatifs aux cinq et aux trois jours ouvrables, et que les délais peuvent même être beaucoup plus courts que ces cinq/trois jours ouvrables en cas de crise. Parallèlement, certains des États membres visités ont indiqué qu'il faudra réaliser d'autres exercices pour confirmer la réalisation des objectifs, et nous n'avons pas reçu de réponses claires de la part de quelques autres États membres. Nous avons également constaté qu'il existait des interprétations divergentes concernant la portée de l'objectif, certains États membres le considérant comme valable uniquement pour la durée de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, tandis que d'autres ont souligné la différence entre la référence utilisée par l'UE (à savoir 5 jours ouvrables) et celle utilisée par l'OTAN (soit 72 heures). Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que l'avancement de cette action connaît des difficultés.</p>	

Invitation à agir adressée aux États membres	Retours d'information des États membres visités	Feu de signalisation
<p><i>ACTION 2 – «Participer aux études pertinentes entreprises au niveau de l'UE et [...] fournir les données nécessaires à ces études.»</i></p>	<p>La compréhension des termes «au niveau de l'UE» diffère d'un État membre à l'autre. L'AED et la CSP sont considérées comme des organismes de l'UE par certains États membres, mais pas par d'autres. C'est pourquoi plusieurs États membres ont répondu qu'ils avaient fourni ces informations, tandis que d'autres nous ont indiqué qu'ils n'avaient reçu aucune demande de ce type.</p>	
<p><i>ACTION 3 – «Soutenir activement l'élaboration d'un accord technique pour l'autorisation des mouvements transfrontières dans le domaine maritime.»</i></p>	<p>Tous les États membres ont soutenu activement l'élaboration d'un accord technique pour l'autorisation des mouvements transfrontières dans le domaine maritime.</p>	
<p>PILIER III – Résilience et préparation</p>		
<p><i>ACTION 1 – «Garantir la cyberrésilience des futurs processus et procédures numériques, en s'appuyant sur les travaux de l'AED et en étudiant la possibilité d'élaborer des exigences fonctionnelles liées à la sécurité.»</i></p>	<p>Tous les États membres que nous avons visités ont reconnu l'importance de ces menaces et œuvrent à la cyberrésilience. De plus, ils nous ont indiqué diverses activités qu'ils ont entreprises en matière de cyberrésilience. Toutefois, l'énoncé de l'action ne nous permet pas d'en évaluer clairement l'achèvement, car il ne comporte aucun critère précis ni aucune valeur de référence, valeur intermédiaire ou valeur cible spécifique. C'est pourquoi il est impossible d'aboutir à une conclusion sur la réalisation de cette action par les États membres.</p>	

Sigles, acronymes et abréviations

AED: Agence européenne de défense

BEI: Banque européenne d'investissement

CINEA: Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement

CSP: coopération structurée permanente

DG DEFIS: direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace

DG MOVE: direction générale de la mobilité et des transports

EMUE: état-major de l'Union européenne

FED: Fonds européen de la défense

HR/VP: haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la Commission européenne et président du Conseil des affaires étrangères

MIE: mécanisme pour l'interconnexion en Europe

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord

RTE-T: réseau transeuropéen de transport

SDMMS: système de mobilité militaire numérique sécurisé

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

Glossaire

Analyse des lacunes: comparaison entre la performance actuelle et celle souhaitée ou attendue, afin de déterminer l'action nécessaire pour combler la lacune.

Formulaire 302: document douanier élaboré par l'OTAN, puis adopté par l'UE, relatif à des mouvements transfrontières de marchandises militaires.

Moyen stratégique: aptitude, capacité ou ressource qui contribue à la réalisation d'un objectif stratégique.

Politique de sécurité et de défense commune: volet de la politique étrangère de l'UE axé sur les capacités de sécurité et de défense.

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-04>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-04>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Marek Opioła, Membre de la Cour, assisté de: Kinga Wiśniewska-Danek, cheffe de cabinet; Bernard Witkoś, attaché de cabinet; Michael Bain, manager principal; Joël Costantzer, chef de mission; Flavia Di Marco et Laurent Olivier, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper, l'assistance à la conception graphique, par Alexandra-Elena Mazilu-Dina.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	Electronic Files/Volume_01	QJ-01-25-001-FR-N	978-92-849-3994-7	1977-5695
PDF	PDF/Volume_01	QJ-01-25-001-FR-Q	978-92-849-3993-0	1977-5695

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, [rapport spécial 04/2025](#) intitulé «La mobilité militaire de l'Union – Les défauts de conception et les obstacles rencontrés ralentissent la progression», Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Lors de cet audit, la Cour a examiné les progrès accomplis dans la politique de l'UE en matière de mobilité militaire, en centrant son attention sur le second plan d'action de l'UE (le « plan d'action 2.0 ») de novembre 2022. Le plan a été élaboré dans l'urgence et dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Globalement, nous concluons que le plan d'action 2.0 ne reposait pas sur des bases suffisamment solides. Jusqu'à présent, les progrès accomplis sont variables dans la réalisation de l'objectif global, à savoir assurer le déplacement rapide et sans entrave des personnels, matériels et moyens militaires, à brève échéance et à grande échelle. Pour accroître l'impact de l'UE sur la mobilité militaire, nous recommandons plusieurs améliorations dans différents domaines, y compris la gouvernance, la prévisibilité du financement et la sélection des projets d'infrastructures à double usage au titre du cadre financier pluriannuel postérieur à 2027.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors