

Schuman Paper
n°826 et n°827
16 et 23 mars 2026

Les opérations militaires de l'Union européenne

Nicolas-Jean BREHON

Le débat sur le [financement européen de la défense](#) et, plus particulièrement, sur le financement des capacités militaires est lancé. L'enjeu est industriel, militaire, stratégique et politique. Cette phase de bouillonnement est l'acte II de l'investissement de l'Union européenne dans les questions militaires. Car il y eut un premier acte. L'Union européenne s'est vue pendant un temps un acteur participant à la sécurité internationale. Ce fut l'époque des opérations extérieures. Cette action se poursuit. En 2025, elle continuait à conduire huit opérations et missions militaires en Europe et en Afrique. Cette action internationale ne représente pas les mêmes enjeux que l'armement. Mais à l'heure où plusieurs pays imaginent une coalition de volontaires aux frontières de l'Ukraine, il paraît utile de dresser un bilan de ces interventions de gestion de crise.

I - LES OPÉRATIONS MILITAIRES

1.1 - Leur lente émergence.

a) Le contexte du début des années 1990 : Maastricht et les guerres balkaniques

Le traité de Maastricht (1992) marque l'histoire de la construction européenne avec deux créations majeures révélatrices d'une ambition politique nouvelle : l'euro et la politique étrangère et sécurité commune (PESC). L'Union européenne se voit comme un acteur mondial. L'Europe a foi en elle et l'histoire lui donne raison. La dislocation du bloc communiste au cours des années 1989/1991 constitue la victoire d'un modèle et s'accompagne d'un séisme géopolitique : tous les pays membres du

pacte de Varsovie, à l'exception de l'URSS et de trois des anciennes républiques de l'URSS, vont changer d'alliance et adhérer à l'OTAN ! L'Est passe à l'Ouest. Et les demandes d'adhésion à l'Union européenne ne vont pas tarder.

L'Union européenne se voit acteur mondial. Sera-t-elle au moins un acteur régional ? Car la guerre arrive en Europe. Les guerres de l'ex-Yougoslavie à quelques kilomètres de ses frontières sont la fois une conséquence du bouleversement mentionné et un test maastrichtien. « *L'heure de l'Europe a sonné* » pense-t-on alors. Le réveil sonne en Europe mais ce sont les Américains qui se lèvent et font la guerre. Quatre guerres en dix ans. 150.000 morts. En 1999, les 78 jours de bombardements de la Serbie par les avions de l'OTAN marquent le début de la fin du conflit territorial autant qu'éthnique.

b) Le traité d'Amsterdam (1997) et Concordia, première opération militaire (2003)

Quelques États membres ont tenu leur place dans ces guerres balkaniques mais l'Union européenne en a été presque totalement absente. Le constat est sévère mais l'ambition demeure. Le basculement s'opère avec le traité d'Amsterdam (1997). Les opérations et missions de gestion de crise entrent dans les compétences de l'Union telles les missions de l'UEO de maintien et rétablissement de la paix définies par les États à [Petersberg](#) en 1992. Ces missions impliquent le recours aux forces de combat. Les actions communes sont décidées à l'unanimité par le Conseil mais l'abstention d'un État n'empêche pas l'adoption de la décision. En décembre 2002, l'Union européenne et l'OTAN

concluent « un arrangement » permettant à cette dernière d'utiliser les moyens logistiques de l'OTAN (accords dits Berlin +). En janvier 2003, l'Union européenne mène sa première opération militaire en Macédoine : l'opération [Concordia](#). Une opération mineure (la Macédoine du nord est le seul pays issu de l'ex-Yougoslavie à ne pas avoir été en guerre) mais un tournant politique : l'Union européenne se positionne comme un acteur participant à la sécurité internationale et se montre capable de mener des opérations de gestion de crise, y compris par des moyens militaires mis à sa disposition par les États.

1.2 Leur régime.

Le régime des opérations militaires se met en place entre 2004 et 2007. Il repose sur trois éléments : un fondement institutionnel, des procédures et un mécanisme de financement.

a) Le fondement institutionnel.

Le traité de Lisbonne (2007) confirme cette orientation « opérationnelle » à dimension militaire. Il crée une politique de sécurité et de défense commune (PSDC), partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La PSDC « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires » (art. 42.1). L'Union européenne peut y avoir recours « dans des missions en dehors de l'Union ». Les missions jusque-là de Petersberg sont élargies aux missions de conseil et d'assistance en matière militaire, au désarmement, à la lutte contre le terrorisme (art. 43.1). La défense reste l'apanage des États mais l'Union a une capacité de projection qui lui est propre.

b) Sur le plan des procédures

Les opérations et missions militaires de l'Union sont décidées par le Conseil à l'unanimité sur proposition de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou d'un État membre (voir annexe 1). L'abstention d'un État membre n'empêche pas l'adoption de la décision (règle de l'abstention constructive, art. 31). L'État concerné peut assortir

son abstention d'une déclaration formelle. Il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Cela lui permet aussi de ne pas participer à son financement.

Avec l'élargissement des missions, les moyens militaires nationaux sont sollicités à des degrés divers. Les mandats donnés par le Conseil concernent deux types de missions :

Les missions exécutives correspondent aux « *missions de forces de combat pour la gestion des crises* », y compris les missions de rétablissement de la paix. Il s'agit de véritables « *opérations militaires* » - comme les qualifie le Conseil dans ses décisions - impliquant l'envoi de forces et, le cas échéant, des engagements armés, sur terre ou sur mer (opérations identifiées par les sigles EUFOR et EUNAVFOR).

Les missions non exécutives correspondent aux missions de formation ou d'assistance militaire (identifiées par les sigles EUTM et EUMAM).

La distinction est cependant de moins en moins pertinente car les missions peuvent évoluer et finir par se mêler comme, par exemple, EUNAVFOR [Atalanta](#)^[1]. En toute logique, il conviendrait de réserver le mot « opérations militaires » aux seules opérations exécutives. Mais la notion est utilisée de façon extensive dès lors qu'un élément militaire participe à la mission mêlant ainsi souvent les « missions et opérations militaires ».

c) Le financement des opérations

Le principe a été fixé dès le traité d'Amsterdam et est formalisé à l'art. 41. Le schéma est le suivant : les coûts administratifs (État-major de l'Union) sont payés par le budget de l'Union. Les coûts communs sont financés par les États par l'intermédiaire d'un mécanisme de financement collectif hors budget de l'Union. Sauf abstention constructive assortie d'une déclaration (cas du Danemark), les coûts communs sont financés à vingt-six. Même s'ils ne participent pas à l'opération, leur part dans le financement est proportionnelle à leur part dans le PNB. Les autres dépenses induites par les opérations (85 à 90% du coût total d'une opération) sont payées par les États sur leur budget selon un principe simple : plus ils contribuent à l'opération, plus ils payent.

^[1] Lancée en 2008 comme une opération de lutte contre la piraterie en océan Indien, elle a été modifiée en 2020 (Décision (PESC) 2020/2188) en ajoutant des opérations exécutives de second rang (contribution à l'embargo des armes en Somalie) et des missions non exécutives de lutte contre la pêche illégale, les trafics de bois et les stupéfiants.

La définition des [coûts communs](#) a été fixée en 2004 par une décision du Conseil créant le mécanisme Athena, « *mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ». Le régime est complexe car les coûts communs changent selon la nature des dépenses et la phase de l'opération[2].

Mais avec ce triptyque traité/procédure/financement, l'Union européenne a pu s'engager dans des opérations de gestion de crise et des opérations militaires avant de faire évoluer son positionnement.

1.3 Leur évolution

Dix opérations impliquant le déploiement de forces armées se sont succédé depuis 2003 (voir annexe 2). Il convient pourtant de distinguer deux périodes.

a) 2003/2020 : les opérations de gestion de crise, « instruments rois de la PESC ».

Les deux premières opérations (Concordia en Macédoine du Nord et Althéa en Bosnie-Herzégovine) reposaient surtout sur un accord avec l'OTAN (Berlin +) qui permettait à l'Union européenne d'en utiliser les moyens. Un cadre formel est établi après 2004. Des opérations purement européennes s'enchaînent alors, poussées par l'expérience, les tensions internationales en Afrique et l'ONU, alors très active. La plupart des décisions du Conseil relatives aux opérations militaires sont adossées aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Le chapitre VII de la charte des Nations unies relatif aux « *actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* » prévoit que « *le Conseil de sécurité fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises (...) pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* (art. 39 de la charte). Les États s'engagent à mettre à la disposition du Conseil leurs forces armées afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 43). L'Union européenne peut ainsi être mandatée, un mandat « *avec usage de la force si nécessaire* » comme c'est le cas pour EUFOR Althéa (résolution 1551 (2004)). Le mandat était prévu pour une durée limitée. En octobre 2025, le

Conseil de sécurité de l'ONU l'a reconduit. L'opération dure depuis 22 ans.

Sur les dix opérations militaires menées par l'Union européenne, neuf ont été décidées avant 2021. Les opérations se sont traduites par l'envoi de forces armées d'importance variable (entre quelques centaines et 7000 hommes), sur terre (EUFOR) ou sur mer (EUNAVFOR), en Europe et en Afrique. Des opérations de soutien de la paix en Europe, de sûreté maritime (lutte contre la piraterie), de sécurisation des élections en Afrique. Les opérations militaires étaient alors « *les instruments rois de la PESC* » [3] et contribuaient à positionner l'Europe comme un acteur de la sécurité régionale.

b) Les opérations militaires depuis 2021

Cette période est révolue. Certes, le mode d'intervention n'est pas dépassé puisqu'une nouvelle opération a été décidée en 2024 (EUNAVFOR [Aspides](#)), prolongée depuis, et qu'en octobre 2025, le Conseil de sécurité de l'ONU a renouvelé le mandat de l'opération Althea. Mais ces opérations n'occupent plus qu'une place accessoire dans le panel des interventions militaires. Le principal levier d'intervention passe par l'assistance militaire.

En revanche, l'opération militaire revient sur un mode mineur sous la forme d'appui aux exercices militaires communs européens. Le financement est prévu à l'article 45 du règlement relatif à la facilité européenne pour la paix. Le premier exercice militaire européen a été réalisé en octobre 2023 ([MILEX](#) en Espagne réunissait 2800 soldats de dix-neuf États membres, dont 600 Français). Selon une [étude](#), Le coût commun était de 5 millions €, montant comparable à l'opération Concordia. Un exercice similaire s'est reproduit en 2024 et 2025[4].

1.4 Les missions d'assistance militaire

La guerre en Ukraine marque évidemment une rupture. Mais, en réalité, le tournant avait été engagé auparavant.

[2] Il y a les coûts communs pris en charge quel que soit le moment (état-major, recrutement de personnel local), les coûts opérationnels des phases préparatoires pris en charge par Athéna (services médicaux, images satellitaires), et les coûts opérationnels de la phase active subdivisés en trois éléments : les coûts toujours pris en charge par Athéna (rapatriements sanitaires, hôpitaux de campagne), les coûts pris en charge lorsque le Conseil le décide (transport et hébergement des forces) et les coûts pris en charge lorsque le commandement de l'opération le demande et que le comité spécial constitué au sein d'Athéna l'approuve (logement, renseignement, déminage)

[3] Catherine Schneider, les opérations et missions de gestion des crises, 6-12 mars 2017

[4] MILEX 2024 en Allemagne, (1700 soldats de 15 États membres) et MILEX 2025 en Hongrie (5000 soldats de 13 États membres)

4

**a) 2020/2021, premières missions en Afrique :
la facilité africaine pour la paix**

L'Union européenne sera-t-elle capable d'assurer la stabilité dans un environnement conflictuel ? L'Afrique, fragilisée par des menaces de déstabilisation, est un terrain pour tester ce nouveau positionnement. En 2000, la nouvelle Union africaine[5] se charge des questions sécuritaires en Afrique et déploie ses propres missions de paix. L'Union européenne appuie ces initiatives en créant la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FAP), une façon d'organiser la coopération sécuritaire avec l'Union africaine. Un virage qui ne va pas sans tiraillements entre États car cette coopération militaire s'inscrit dans le cadre des accords de partenariat conclus en 2000 à Cotonou et sera financée par le fonds européen de développement.

Les lignes politiques sont claires : l'Union européenne appuie l'Union africaine (pas les États), le fonds (300 millions/an) finance ses opérations multilatérales de soutien à la paix mais pas les actions de combat. En pratique, les difficultés sont innombrables. L'Europe fournit une aide dans les opérations connexes aux opérations militaires telles que le transport de troupes, l'informatique, les subsistances, mais ne finance ni les salaires ni la formation. La question majeure est celle de la fourniture d'équipements et, en particulier, d'armes. La fourniture d'armes et de munitions ne figure pas dans les dépenses éligibles. En réalité, la FAP montre vite ses limites. L'assistance européenne « opère dans une zone grise ». Le débat sur les armes létales génère des situations ubuesques (les militaires européens peuvent former les personnels mais sans munitions). Les deux parties conviennent donc de la nécessité d'établir un nouveau cadre d'intervention militaire.

b) 2021. La facilité européenne pour la paix

En 2021, la Facilité Européenne pour la Paix (FEP) refond le dispositif de la FAP et devient l'instrument principal de l'aide militaire européenne. Elle vise à soutenir deux missions distinctes qui reposent

sur deux fondements différents et sont organisées en piliers. Le pilier « opérations » correspond aux opérations au titre de la PSDC ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (art. 42.4, et art. 43.2 TUE). Les missions sont élargies à l'ensemble du monde. Les coûts communs sont pris en charge par la FEP qui reprend le dispositif Athena.

Un nouveau pilier « Mesures d'assistance » finance des États tiers et des organisations régionales ou internationales (art. 28 et 30 TUE). Les actions de ce pilier visent à renforcer les capacités dans le domaine de la défense et soutenir les aspects militaires des opérations de soutien de la paix. Ce pilier est lui-même scindé en deux : la mission de formation, qui implique d'envoyer un contingent sur place ce qui explique que les actions de formation figurent parmi les interventions ; et la mission d'assistance, qui consiste à fournir des matériels et à participer au financement de leur acquisition qu'il s'agisse de matériels létaux et non létaux.

La Facilité Européenne pour la Paix est un tournant stratégique pour l'Union. Elle apporte des modifications qui vont se révéler cruciales. Outil destiné à financer des opérations hors Union, elle peut aider les États et pas seulement les organisations internationales. L'Union européenne peut fournir ou financer les achats d'équipements. C'était la principale demande des États d'Afrique. Enfin, l'assistance peut aller jusqu'à fournir du matériel létal.

c) Quelques données

Ce volet assistance a été activé dès 2021[6]. En Afrique (Union africaine, Mozambique, Mali), puisque la FEP était destinée à remplacer la FAP, mais aussi en Ukraine, même avant l'invasion russe du 24 février 2022. La guerre va totalement modifier les caractéristiques de l'intervention européenne, jusque-là des opérations de gestion de crise et des missions de soutien de la paix et de sécurisation. Ce volet est emporté par les événements. Sans être totalement abandonnée, l'intervention militaire en cas de crise avec des contingents déployés sur place n'est plus qu'accessoire. L'intervention passe

[5] En 2000, l'Union africaine remplace l'Organisation de l'Unité africaine

[6] La FEP fut activée dès 2021. Au Mozambique pour fournir une aide en formation et en matériel (19 novembre 2021). Puis au Mali, en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine (FEP 2 décembre 2021)..

désormais par d'autres canaux : aide à la formation et assistance à l'acquisition de munitions et de matériels. Le financement d'équipements est la voie privilégiée de l'intervention militaire européenne.

Les moyens budgétaires consacrés à la FEP augmentent considérablement. Lors de sa création en 2021, la dotation programmée sur la période 2021-2027 était de 5,69 milliards € (prix courants). Dès la fin 2022, l'enveloppe avait été dépensée à 86% pour l'assistance à l'Ukraine. A trois reprises, en 2023 et 2024, la dotation est majorée pour atteindre 17,04 milliards € dont 5 milliards dédiés à l'Ukraine. En quatre ans, le Conseil a adopté 71 décisions d'assistance militaire (voir annexe 3). L'Ukraine a été évidemment le pays assisté en priorité. En février 2026, le Conseil évalua l'assistance financière de l'Union à l'Ukraine à 11,1 milliards € sans compter le soutien des Etats membres qui portent le montant à 69,7 milliards €.

II - ESSAI D'ÉVALUATION DES MISSIONS ET INTERVENTIONS EXTÉRIEURES

2.1 Le point de vue diplomatique

Leur enjeu est énorme : les opérations militaires sont un élément de la présence internationale et une opération extérieure est une opération politique avant d'être une opération militaire. Un échec aurait signifié la mort de la PSDC et l'Europe aurait dû renoncer à toute ambition internationale. En ayant recours aux forces, elle utilise les outils qui sont d'ordinaire réservés aux États. L'opération européenne, même modeste, permet de dépasser la logique « défense nationale » et marque la prise de conscience d'intérêts communs. Il y a une force symbolique dans les opérations militaires européennes qui dépasse l'action elle-même.

L'opération militaire fait partie d'une panoplie d'outils diplomatiques qui relèvent de la PESC et élargit la gamme des actions possibles. Elle est souvent activée en lien avec (opérations civilo-militaires comme au Darfour) ou à la suite de, ou en préalable des missions civiles dans les domaines de la justice ou de la police.

Il y a un *continuum* entre les actions militaires, les actions civiles, les partenariats économiques et financiers. « Cette polyvalence lui est parfois enviable par d'autres organisations, dont l'OTAN qui se plaint parfois à rêver d'un « Berlin + à l'envers » [7].

Par ses opérations militaires, l'Union européenne trouve une crédibilité opérationnelle parmi les acteurs internationaux. Elles peuvent intervenir à la suite de forces internationales reconnues. Ce fut le cas en 2003 (Concordia) et, en 2004, Althéa succède à la SFOR, force opérationnelle de stabilisation dirigée par l'OTAN, qui elle-même faisait suite à l'IFOR, Force de l'OTAN de mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton/Paris, qui elle-même succédait à la FORPRONU. Une articulation logique mais une responsabilité qui oblige.

Toutes les opérations militaires de l'Union européenne ont été en lien avec l'ONU. Ce fondement, même s'il n'est pas nécessaire, se révèle très utile pour parvenir à l'unanimité. Les États de tradition multilatérale ou neutres sont réticents par principe à toute intervention militaire extérieure. Pour l'opinion, la caution de l'ONU donne une légitimité à l'opération militaire et la rend acceptable. L'opération européenne est une occasion de participer aux opérations de sécurité hors des grandes alliances militaires. Notons par exemple la présence de contingents autrichien et suisse (Althéa) ou irlandais (EUFOR Tchad).

2.2 L'importance militaire des opérations européennes

L'objectif n'est pas de rivaliser avec les forces des grandes alliances internationales, les comparaisons seraient alors dévastatrices. L'Europe « nain » militaire, les qualificatifs sont connus et peu élogieux. C'est oublier que les forces de gestion de crise ne sont ni des démonstrations de force, ni des forces d'interposition ni *a fortiori* des opérations de guerre. L'EUFOR n'est pas la force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (45 Etats, 130.000 soldats) ! Une fois ce préalable posé, les opérations européennes peuvent être analysées sous plusieurs faces : l'efficacité militaire, l'expérience multinationale, les leçons de terrain.

[7] Catherine Schneider, *les opérations et missions de gestion de crise de l'UE, instruments roi de la PSDC*, université de Grenoble, 6-12 mars 2017

Le succès des opérations est variable. Il faut distinguer l'impact militaire de l'opération exécutive ou de la mission non exécutive. Certaines opérations durent depuis vingt ans (Althéa) d'autres ont été tuées dans l'œuf et annulées avant d'être engagées[8]. Sur le strict plan militaire, les opérations navales sont considérées comme des succès par tous les observateurs. Même s'il est permis de penser qu'un résultat comparable aurait été possible dans un cadre bilatéral moins lourd que le cadre européen. Les avis sont plus partagés s'agissant des déploiements de forces terrestres et les actions de formation. Les premières opérations militaires en ex-Yougoslavie (Concordia et Althéa) relèvent des opérations de soutien à la paix. En Bosnie-Herzégovine, la situation demeure fragile. A chaque village son drapeau. Le feu couve sous la cendre mais la guerre n'a pas repris. En Afrique, les opérations européennes ont des résultats variables. EUFOR Mali, opération militaire la plus longue et la plus coûteuse en Afrique, a connu des problèmes de traduction, un manque de suivi des personnels, des aménagements financiers à la discrétion des autorités locales, etc. ; des difficultés courantes de formations militaires en Afrique.

Sans compter la possibilité d'effets pervers : « *la FEP, instrument extrabudgétaire (a été) initialement créée pour former des armées, principalement en Afrique, et non pour acheter des armes. Ce manquement a facilité la pénétration de la présence russe en Afrique par le biais de la vente d'armes, notamment en Centrafrique* »[9]. S'agissant du Mali, que sont devenus les 16.000 soldats formés par l'EUTM Mali ? On ne sait combien sont passés vers le camp du terrorisme islamique. Une préformation européenne avant de passer chez Wagner ?

L'expérience multinationale

Les opérations militaires européennes sont des opérations internationales impliquant l'envoi de forces de combat. Le financement des coûts communs est collectif mais la participation est volontaire. Les participations sont variables selon les pays et selon les missions. Ainsi, la France n'a qu'un contingent mineur en Bosnie-Herzégovine, mais est toujours très présente dans les EUFOR africaines. EUFOR Tchad comptait 3300 militaires dont plus de la moitié (1640) étaient français.

L'Espagne et l'Italie participent également souvent aux opérations européennes. Les cas particuliers de l'Irlande (EUFOR Tchad) et de l'Autriche (Althéa) ont été évoqués. Les contraintes institutionnelles (accord du parlement) expliquent que l'Allemagne n'a souvent qu'une présence modeste au sein des opérations. EUFOR Congo en 2006 fut la première participation allemande significative à une opération européenne. L'Allemagne fut alors désignée nation-cadre. Ces coopérations ne sont pas des juxtapositions mais bien des coopérations multilatérales, les moyens d'un État pouvant être mis à la disposition d'un autre État (les unités françaises à bord d'avions italiens par exemple).

L'opération militaire européenne constitue une expérience de commandement de forces internationale irremplaçable. Planifier et conduire une opération impliquant des forces de vingt ou trente États, même avec des contingents symboliques, est un défi militaire, état-major de planification (en Europe) et état-major de forces sur le terrain sont sous l'autorité de commandants de nationalité différente. La désignation d'un État comme nation-cadre a des effets importants sur la participation matérielle et la responsabilité de commandement. Les rotations rapides (six mois) permettent à un grand nombre de pays d'exercer des responsabilités militaires internationales. Le commandant (Deputy Operation Commander) d'Atalanta a été espagnol, italien, britannique, portugais, grec.

Sur le terrain, les retours d'expérience sont plus mitigés

Les opérations européennes impliquent un grand nombre d'unités aux expériences variables. L'enjeu est de montrer une capacité de travailler ensemble. Pour les armées modestes et plus spécialement pour les forces spéciales qui ont peu d'occasions de déploiements extérieurs, il s'agit d'une formation sans égal. Les missions EUFOR ont même été l'occasion d'innovations. Comme par exemple une des premières utilisations de drones d'observation par une unité belge, à l'occasion d'EUFOR Congo en 2006. Les opérations européennes permettent également d'appréhender les défis logistiques considérables de toute opération internationale surtout en Afrique (avions cargos, eau). Ce mélange constitue pour certains une

[8] EUFOR Libye a été arrêtée avant le déploiement des premières forces. L'opération était destinée à soutenir l'action humanitaire des Nations unies. Mais les déploiements étaient subordonnés à l'accord du bureau des Nations unies... qui ne sera jamais donné.

[9] Séminaire sur la FEP, Institut de recherche de l'école militaire, 9 juin 2025

ébauche d'armée européenne par la coopération d'unités de plusieurs pays.

Il reste que l'opération européenne ne peut être considérée comme un véritable apprentissage militaire. Car elles présentent deux failles. La question de l'approvisionnement en munitions, déterminante dans les conflits de haute intensité ne se pose pas. L'épreuve du feu manque. Les missions EUFOR connaissent le coup de feu mais de façon très ponctuelle et sans engagement massif[10]. Une expérience militaire mais sans munition et sans exposition au feu ne peut être que partielle. Ces limites sont aussi révélatrices de problèmes de fond.

2.3 Les difficultés courantes d'ordre technique et budgétaire.

La coordination des opérations militaires

Toutes les actions internationales se heurtent aux difficultés de coordination entre acteurs présents sur le terrain. Le foisonnement des organisations internationales non gouvernementales et, plus particulièrement, des organisations humanitaires toujours très attentives à leur indépendance ne facilite pas les missions militaires. Mais les opérations européennes se heurtent à des difficultés supplémentaires lorsqu'elles se juxtaposent avec les opérations militaires nationales (EUFOR Tchad et opération épervier conduite par la France), voire avec des opérations multinationales menées par l'union africaine ou l'ONU. La coordination avec les Nations unies est parfois problématique[11]. La coordination peut même se poser au niveau européen lorsque les missions mêlent opérations civiles et militaires ou lorsque les missions se chevauchent comme c'est le cas en Bosnie-Herzégovine avec une mission militaire, une mission de police et une mission de préadhésion. Une opération militaire européenne est aussi un exercice de diplomatie.

Observations d'ordre budgétaire

Les décisions du Conseil prévoient un budget basé sur un montant de référence destiné à financer les coûts communs. Le coût est ensuite réparti entre les États proportionnellement à leur part dans le RNB.

La définition des coûts communs est particulièrement complexe. Mais la seule évaluation des coûts suscite aussi beaucoup de malentendus[12]. Les coûts communs ne représentent qu'une fraction modeste du coût total de l'opération. L'estimation courante se situe entre 10 et 15%. Les opérations européennes sont très majoritairement financées par les budgets nationaux. La participation à des opérations militaires européennes constitue un effort pour les États. Elle se compose de deux éléments : la contribution à la FEP qui finance les coûts communs et le coût qui reste à la charge de l'État. Le coût total d'une opération est ainsi pratiquement impossible à déterminer car chaque État finance sa part de son côté. Le détail a été fait parfois par État et par opération[13]. En France, la contribution est imputée pour partie sur le budget des armées et pour partie (pour ce qui ressort des mesures d'assistance à caractère non létal) sur le budget des affaires étrangères. Que ce soit au niveau européen ou au niveau national, les opérations militaires européennes s'accompagnent d'un exercice budgétaire exigeant.

Sur la base d'un montant de référence total de 352 millions € pour les dix opérations, le coût total des opérations militaires européennes (*stricto sensu*) est de l'ordre de 2,3 milliards €.

Ce régime budgétaire n'est qu'un des volets de la complexité procédurale. L'opération européenne commence par un parcours du combattant administratif ponctué de réunions innombrables. Une caractéristique qui n'est pas propre ni à la politique de défense ni à la Commission car les décisions Athena et FEP sont des décisions du Conseil (le même reproche est souvent fait à la politique agricole commune) mais qui est amplifiée par la double caractéristique d'être une opération militaire et d'être une opération internationale. L'opération militaire européenne, est sur le plan administratif et budgétaire, est une horreur. Comment est-il possible qu'une si bonne idée se soit traduite par tant de complexité ? La complexité procédurale est révélatrice des divergences entre États membres. Le paragraphe ajouté au dernier moment dans un règlement est souvent la condition de l'unanimité.

[10] En 2006, les soldats d'EUFOR Congo interviennent pour protéger le leader de l'opposition assiégé dans sa résidence par les soldats de la garde présidentielle.

[11] Ce fut le cas avec EUFOR Tchad. A la suite de la dégradation de la situation au Darfour, l'UE a décidé d'une force de sécurisation européenne pour les réfugiés. Le mandat devait s'achever un an plus tard. La Minurcat (mission des Nations unies) devait prendre le relais. Sauf que la Minurcat n'a pas été au rendez-vous. Voir aussi Louis Gisard d'Estaing et Françoise Olivier Coupeau, [rapport d'information sur le coût des opérations extérieures](#), Assemblée nationale, 2009

[12] Par exemple, un État peut prendre en charge - avant remboursement par le FEP- les coûts de transport des unités d'un partenaire, et inversement au retour. Mais l'un à l'aller va facturer le coût variable tandis que l'autre va prendre en compte l'amortissement. Une différence comparable à celle existant en France entre carburant et indemnité kilométrique. L'écart d'évaluation d'un même service peut varier de 1 à 3.

[13] Pour EUFOR Tchad, le coût de référence était de 119 millions. La France a pris en charge 15,57 % soit 18,5 millions mais auxquels se sont ajoutés 130 millions du budget national. Op cit.

III. LES CONSÉQUENCES DES OPÉRATIONS MILITAIRES SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION

Les opérations et les missions militaires sont des opérations très politiques qui ont des conséquences majeures sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.1 Les débats entre États membres

Ajouter une compétence militaire aux missions de l'Union européenne sous forme d'intervention au moyen de forces de combat n'a pas été sans poser de difficultés au sein de l'Union. Trois sujets peuvent être évoqués.

Le premier sujet porte sur le principe de l'opération et de l'assistance militaire. Cette orientation peut être acceptée lorsqu'il s'agit de participer à la stabilité dans les Balkans occidentaux ou de lutter contre la piraterie, qui est d'un intérêt collectif évident. Elle devient plus problématique lorsqu'il s'agit d'opérations d'assistance en Afrique (via la facilité africaine pour la paix). On conviendra qu'utiliser les fonds européens destinés au développement pour financer la sécurité en Afrique ne va pas de soi. Les réactions à cette évolution ont souvent été tranchées. D'un côté, les États favorables à l'assistance militaire européenne, qui ont une expérience ou un intérêt direct à la sécurité en Afrique (France, Espagne, Italie, Portugal, Allemagne). De l'autre, les États qui freinent. Un [rapport parlementaire](#) indique : « Certains États d'Europe du Nord ont une réticence de principe vis-à-vis des interventions militaires et freinent toute évolution allant dans le sens d'une militarisation de l'UE jugée contraire aux idéaux de paix ayant présidé à sa fondation. » Sans compter la position du Royaume-Uni, déjà évoquée.

La crispation a surtout porté sur l'assistance en armes létales. Le débat a duré deux ans. Un débat de principe sur un sujet qui manque de surcroît de pertinence, tant les équipements non-létaux peuvent s'avérer décisifs dans la progression des armées.

Le deuxième sujet est l'encadrement démocratique des opérations. L'unanimité exige beaucoup de compromis qui est d'abord traduit dans les textes. Les opérations et l'assistance militaire avec armes létales

sont encadrées par des règles de conditionnalité et de contrôle. Le Conseil décide au coup par coup quel type d'assistance et d'équipement peut être fourni. Les mesures d'assistance de la FEP sont fondées sur des analyses des risques. Le Conseil évalue les garanties, le respect des droits de l'Homme et du droit international, la prévention du détournement d'armes : « *Aucune mesure d'assistance ne peut être utilisée pour la fourniture d'articles qui seraient incompatibles avec le droit ou les obligations internationales de l'Union* »[14]. Les mines, par exemple, sont interdites. Le Conseil peut aussi mettre fin à l'assistance européenne.

Le troisième sujet concerne le mandat des missions, défini par la décision du Conseil. Là encore, l'unanimité impose de s'adapter aux demandes des États membres. « *Quelques États d'Europe du Nord ont demandé d'intégrer au mandat d'EUTM Mali la formation des soldats maliens à l'égalité de genre. Louable en elle-même et certainement justifiée sur le principe, une telle formation n'est peut-être pas la priorité compte tenu de la situation du pays* »[15].

Même en multipliant ses interventions et missions, « *l'UE est restée un acteur international prudent qui tend à éviter l'emploi de la force* »[16]. Le tabou absolu est le risque vital. Les missions exécutives s'appliquent à éviter tout risque de confrontation. Les missions non exécutives excluent toute exposition au combat. Une opération militaire européenne ne peut revenir avec des cercueils dans les soutes des C130 ou, pire encore compte tenu de la médiatisation qui s'ensuivrait, avoir des otages aux mains de groupes rebelles. « Morts pour l'Union » ? Impensable. Ces différentes contraintes ont poussé l'Europe à poser des limites à ses actions.

Les opérations militaires de temps de paix peuvent-elles servir de support d'expérience en temps de guerre ? Le problème de fond est l'articulation entre les principes, les vertus et les valeurs portées par l'Union européenne et l'assistance militaire. Limiter la fourniture d'armes létales, prévoir des clauses inadaptées, éviter toute exposition aux risques sont des pudeurs de temps de paix. Il s'en est fallu de peu que les livraisons d'armements ne soient freinées pour des raisons

[14] Art 49 §5 de la décision du Conseil

[15] Op. cit.

[16] Op. cit.

environnementales (par référence aux consommations gigantesques des matériels militaires). L'Union porte ses exigences – ses valeurs- jusqu'à la caricature. La guerre en Ukraine a tout balayé. En mars 2022, le Danemark a renoncé à sa dérogation et par conséquent à son abstention constructive. L'Union doit-elle aussi faire sa mutation ? Les repères de l'Union ne peuvent plus être les mêmes. De même qu'il y a une économie de guerre avec des contraintes, il y a aussi des valeurs de temps de guerre qui supposent une adaptation.

3.2 La compétition institutionnelle entre le Conseil et la Commission

Il existe une forme de compétition institutionnelle entre le Conseil européen et la Commission en matière militaire, même si le terme de « compétition » doit être nuancé : il s'agit plutôt d'une tension entre les deux institutions, mettant le Conseil sous pression.

Une percée de la Commission dans le domaine militaire

La guerre en Ukraine a changé l'Europe. Le défi militaire est connu. L'effort sur les capacités militaires pourtant évoqué dès le traité de Nice en 2001 est longtemps resté marginal. La guerre a changé les priorités mais aussi le fonctionnement institutionnel. La percée de la Commission dans le domaine militaire est incontestable. Les blocages institutionnels ont été contournés. La PESD relève du Conseil. Soit. L'appui aux industries de défense relève de la politique industrielle et de la compétitivité (art 173 TUE) et du marché intérieur (art 114 TUE). La Commission retrouve ainsi son pouvoir d'initiative. Pas une année sans que la Commission propose de nouveaux instruments de financement : sur les soutiens à l'industrie d'armement (fonds européen de défense FED), sur les capacités de fabrication des munitions (ASAP), sur les aides aux acquisitions conjointes d'équipement (EDIRPA), sur les soutiens aux équipements militaires (EDIP), sur la mobilité militaire. Lorsque le budget de l'Union ne suffit pas, la Commission

propose que le financement se fasse par l'emprunt (SAFE). Autant d'initiatives visant indirectement à accroître les capacités de défense de l'Union mais qui marquent surtout la prise de pouvoir de la Commission – qui a l'initiative – sur la question militaire.

La question se pose d'abord au niveau des principes. L'habilité de la Commission à s'appuyer sur des compétences non militaires (industrie, compétitivité, marché intérieur) se double d'une duplicité manifeste. En réponse à un avis motivé adressé par le Sénat^[17] considérant que la proposition de règlement EDIP n'était pas conforme au principe de subsidiarité, la [Commission](#) choisit de balayer l'argument : « *Aucun des objectifs ou composantes de la proposition de la Commission ne concerne la politique de sécurité et de défense commune.* » Mais la compétition a lieu surtout avec le Conseil.

Un Conseil sous pression

L'agenda est particulièrement parlant. La facilité européenne pour la paix (FEP) et le fonds européen de défense (FED) ont été créés à un mois d'intervalle en mars et avril 2021. Une coïncidence qui n'est sans doute pas fortuite. « *Le SEAE y voyait un moyen de concurrencer institutionnellement la Commission européenne qui lançait le Fonds européen de défense* »^[18]. Cette synchronie dure depuis trois ans. Chaque initiative de l'un est suivie d'une initiative de l'autre. Depuis le début de la guerre en Ukraine, le Conseil a adopté plus de soixante-dix décisions d'assistance militaire. En 2024, le conseil crée une « facilité pour l'Ukraine » financé par la FEP, en 2025, la Commission prend l'initiative d'un « fonds de soutien à l'Ukraine ».

Les deux tableaux ci-dessous montrent les initiatives juridiques et budgétaires du Conseil et de la Commission en matière militaire. Comment ne pas être frappé par l'articulation entre les deux ? Certes, l'urgence commande. Mais est-ce seulement l'urgence ?

^[17] Les avis motivés adoptés par les chambres des parlements nationaux et transmis à la Commission sont l'expression d'une contestation sur le respect des compétences d'attribution fixées par le traité

^[18] IIRSEM, séminaire sur la FEP, op. cit.

Comparaisons des moyens budgétaires engagés par l’Union (initiative Commission)
et par le Conseil dans le domaine militaire (millions €)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021/2026
Budget FEP (Conseil)	399	591	980	2785	4047	4092	4146	12894
Budget UE (Commission)	1173	1177	1428	1964	1837	1382		8961

Source : Conseil décision du Conseil (PESC) 2024/890 annexe 1. Commission, budgets annuels titre 13 (en crédits d’engagements)

Initiatives de la Commission et du Conseil dans le domaine de la défense 2021/2025

Conseil (opérations et assistance militaires)	Commission (capacités militaires)
22 mars 2021 : création de la facilité européenne pour la paix (FEP) décision PESC2021/509	
	29 avril 2021 : règlement Fonds européen de la défense (FED)
13 mars 2023 : augmentation de la FEP + 2 milliards décision PESC 2023/577	
20 mars 2023 : accord du Conseil pour une augmentation de la FEP de + 3,5 milliards	
5 mai 2023 : accord de munitions à l’Ukraine 1 milliard	
26 juin 2023 : augmentation de la FEP + 3,5 milliards Décision (UE) 2023/1304	
	20 juillet 2023 : règlement production munitions (ASAP)
	18 octobre 2023 : règlement industrie défense (EDIRPA)
	5 mars 2024 : Stratégie pour l’industrie européenne de la défense (EDIS) et règlement industrie défense (EDIP)
18 mars 2024 : augmentation de la FEP + 5 milliards fonds d’assistance à l’Ukraine Décision PESC 2024/890	
	19 mars 2025 : présentation livre blanc sur la défense et plan ReArm Europe
	16 décembre 2025 : règlement EDIP avec un « instrument de soutien à l’Ukraine »

Source : Législation et décisions PESC traitement auteur

Un enjeu de pouvoir

FEP et FED/EDIP, même combat ? Ou plutôt même combat l'un contre l'autre ? En tout cas, deux instruments en miroir. Ou face à face.

A priori, la ligne de partage est claire : l'effort capacitaire *via* des règlements de droit commun et le budget de l'Union, les opérations et l'assistance *via* des décisions au Conseil et un fonds alimenté par des contributions nationales. Autrement dit, la FEP aux États, le FED (et l'EDIP) à l'Union. Deux instruments différents répondant à des objectifs différents mais surtout relevant de compétences - et de pouvoir- différentes.

La FEP peut-elle devenir un fonds communautaire ? On observera que l'ancien fonds européen de développement (FED) financé par des contributions nationales hors budget a été absorbé par le budget de l'Union. La lutte a duré vingt ans. Pour finir par la victoire de la Commission qui, il est vrai, gérait déjà le FED, ce qui n'est pas le cas de la FEP.

L'enjeu budgétaire est mineur. La différence entre le financement *via* la FEP sur la base de contributions nationales proportionnelles au RNB et un financement budgétaire *via* le budget et représente qu'un écart mineur inférieur à 0,5 % (pour la France 16,20 contre 16,55 %).

En revanche, l'enjeu politique est déterminant. Les procédures de décision marquent le pouvoir respectif de chacun (Conseil et Commission). Les opérations militaires et les missions d'assistance – FEP) relèvent

du seul Conseil à l'unanimité sur proposition du Haut représentant et « *avec le soutien de la Commission* ». Tandis que les instruments capacitaires (FED et EDIP) entrent dans le droit commun de l'Union avec initiative de la Commission et adoption par le législateur (Parlement européen et Conseil). Ainsi le pouvoir d'initiative revient à la Commission et, une fois le cadre réglementaire adopté, les décisions d'exécution du FED et de l'EDIP sont prises par la Commission, suivant une procédure propre à chaque instrument.

Deux voies sont ouvertes. D'abord, la voie de l'intégration mettant la Commission au centre du jeu : malgré l'activité du Conseil *via* la FEP (soixante décisions d'assistance en trois ans), la dynamique est du côté de la Commission. Mais si la décision avait dû dépendre d'une initiative de la Commission, les opérations militaires auraient-elles eu lieu ? Ou bien la voie de la coopération intergouvernementale autour de coalitions nationales à format réduit, sur le modèle des coopérations structurées prévues pour les capacités. Cette possibilité est prévue aux articles 43 et 44 TUE. « *Le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission* ». Un dilemme intégration/ coopérations nationale qui est la marque de l'histoire européenne.

L'analyse de la FEP témoigne (mal ?) d'une saine émulation entre les deux institutions. Cette tension ne pourra tenir indéfiniment. Toute modification aura des conséquences majeures. L'initiative, le financement, le mode de décision, l'unanimité sont en jeu et sont l'enjeu.

Nicolas-Jean Brehon

Conseiller honoraire au Sénat

ANNEXE 1

Opérations et missions militaires européennes en cours

12

Missions exécutives**EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine**

Création : action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004. Force de stabilisation avec mandat de l'ONU (Résolution du Conseil de sécurité 1575, 2004). Le mandat est renouvelé depuis vingt-deux ans (résolution 2795 (2025) du Conseil de sécurité du 31 octobre 2025). Ces mandats confèrent à EUFOR un mandat exécutif international en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, autorisant l'usage de la force. Opération militaire de l'Union en vue de soutenir les efforts déployés par le pays pour maintenir un climat de sûreté et de sécurité. EUFOR Althéa a compté jusqu'à 7 000 soldats de vingt-six pays dont plusieurs pays hors Union (Suisse, Turquie, Albanie). L'effectif a varié tombant jusqu'à 600 militaires avant de remonter à 1100 après le début de la guerre en Ukraine. L'effectif en 2025 devrait avoisiner 1500 militaires après le détachement de contingents importants issus de République tchèque et de Roumanie. La France n'envoie qu'un contingent modeste d'une trentaine de soldats. Coût : 71,9 millions € (chiffage de 2004 non réactualisé).

EUNAVFOR Atalanta

Création : action commune 2008/851 du Conseil du 10 novembre 2008. Opération en appui aux résolutions 1814, 1816 et 1838 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU. Opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la sécurité maritime (lutte contre la piraterie) dans l'ouest de l'océan Indien au large de la Somalie. Atalanta s'est chargée de l'escorte des navires du programme alimentaire mondial et de la mission de l'Union africaine en Somalie. Le nombre d'attaques est passé de 168 en 2008 à 1 en 2016. La mission militaire a été régulièrement complétée. Il s'agit de missions exécutives comme le respect de l'embargo sur les armes d'Al Chabab, état parallèle de Somalie, et de missions non exécutives portant sur la lutte contre les

trafics de stupéfiants et de charbon de bois (décision PESC 2020/2188). Les contributions nationales sont sous la forme de navires de combat (entre 4 et 13 bâtiments), d'hélicoptères embarqués, d'avions de reconnaissance et de fusiliers marins. Atalanta a compté 19 Etats participants y compris la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud. En 2020, L'extension des missions a entraîné la fin de la participation de l'Allemagne. Coût: 132,7 millions €.

EUNAVFOR Med Irini

Création : décision du Conseil 2020/472 du 31 mars 2020. Opération adossée aux résolutions 1970 (2011), 2292 (2016) et 2473 (2019) du Conseil de sécurité de l'ONU, elle vise à faire appliquer l'embargo sur les armes imposé à la Libye et accessoirement participer à la lutte contre les trafics d'êtres humains en mer Méditerranée et former les garde-côtes libyens. Les navires issus de vingt-quatre pays participants ont suivi plusieurs centaines de navires, ont inspecté trente-trois navires et saisi trois cargaisons. Coût : 60 millions €

EUNAVFOR Aspides

Création : décision du Conseil 2024/583. Opération adossée à la résolution 2624 (2022) et 2722 (2024) du Conseil de sécurité de l'ONU. Opération militaire de sûreté maritime destiné à la protection du trafic maritime en mer Rouge. Vingt-et-un pays participants. Une frégate française participant à EUNAVFOR Aspides a été attaquée par plusieurs drones. Le 23 février dernier, le Conseil a prorogé le mandat de l'opération ASPIDES en vue de préserver la liberté de navigation jusqu'au 28 février 2027. Coût : 25,4 millions €.

Missions non exécutives

EUTM RCA : mission européenne de formation en République centrafricaine. Elle prend la suite de la mission de conseil militaire EUMAM RCA (décision du

Conseil 215/78 du 19 janvier 2015) qui elle-même faisait suite à l'opération militaire EUFOR RCA. Participation de 248 soldats de huit États membres et de quatre pays tiers (dont le Brésil et la Serbie). Coût : 82 millions €.

EUTM Somalie : mission européenne de formation en Somalie lancée en 2010 (décision du Conseil 2010/96/PESC). Participation de douze États membres et un État tiers (Serbie). 187 soldats (en 2017). Coût : 155 millions €.

EUMAM Mozambique : Mission d'assistance militaire au Mozambique. Lancée le 1er septembre 2024. Douze États contributeurs. Coût : 14,1 millions €

EUMAM Ukraine : Mission d'assistance militaire en Ukraine. Lancée le 15 novembre 2022 pour deux ans et renouvelée en 2024 jusqu'au 15 novembre 2026. Vingt-quatre pays contributeurs. Coût : 610 millions € (435 millions de formations et 175 millions pour les équipements).

ANNEXE 2

La procédure des opérations militaires extérieures[19]

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC), fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (art. 42.1 TUE). La PSDC assure à l'Union européenne une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours pour des missions hors Union. Ces missions incluent des missions pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits (art. 42.1 et 43 TUE). Ces interventions supposant des forces de combat sont appelées communément des opérations militaires extérieures.

La décision de lancer une opération extérieure relève du Conseil à l'unanimité (art. 43.2). Sauf abstention constructive (art 31). Une abstention n'empêche pas les autres États membres d'adopter la décision. L'État concerné peut assortir son abstention d'une déclaration formelle qui l'exclut alors de toute participation technique ou financière. Ce fut le cas du Danemark jusqu'en 2022.

La décision est adoptée à l'initiative d'un État membre, du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Avant le traité de Lisbonne, les opérations étaient décidées sous la forme « d'actions communes ». Depuis 2007, elles le sont par des décisions du Conseil (PESC). La Commission et le Parlement européen

n'interviennent que marginalement et seulement dans le cadre des dispositions générales de la PESC [20]. Pour la Commission, le contraste avec le droit commun de l'Union est patent. Elle n'a pas le pouvoir d'initiative mais peut soutenir les initiatives du Haut représentant (art 30). Elle a cependant un rôle dans l'administration des opérations. Le Parlement européen est consulté par le Haut représentant sur les principaux aspects de la PSDC[21].

En pratique, la décision du Conseil fait suite à une demande d'un État ou d'une résolution des Nations unies. Le Conseil décide au cas par cas si une opération a des implications militaires ou dans le domaine de la défense, au sens de l'article 41.2 TUE. La décision fixe le mandat, la durée - de quelques mois[22] à plusieurs années[23] - et un budget.

Plusieurs structures administratives préparent la décision du Conseil. Le service européen pour l'action extérieure (SEAE) sous l'autorité du Haut représentant est chargé de l'analyse et des contacts politiques (cohérence avec la politique de l'Union, contacts avec l'ONU). Il y a également deux structures militaires constituées autour du Conseil : l'État-major de l'Union européenne (EMUE) et le Comité politique et de sécurité (COPS). Ce dernier, institué par le traité (art. 38 TUE) est l'institution centrale de la chaîne de décision de l'Union en matière de PSDC. Les États membres y sont représentés par

[19] Op cit

[20] La Commission et le Conseil s'assurent de la cohérence de la PESC avec les autres politiques de l'Union (art. 21.3)

[21] art. 36 TUE.

[22] EUFOR Artémis en 2003, durée trois mois. [action commune \(PESC\) du Conseil. 2003/423](#)

[23] EUFOR Althéa

un ambassadeur. Il assure le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'art. 43. Il est assisté d'un groupe politico-militaire (GPM) qui s'occupe en amont des aspects politiques des questions militaires et d'un Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), organe militaire placé auprès du Conseil. Il adresse au COPS des avis et recommandations dans le domaine militaire et assume la direction des activités militaires de l'Union.

L'EMUE est un état-major au niveau politico-militaire. Une structure opérationnelle est placée à ses côtés : la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC- Military planning and conduct capability). La structure de commandement varie selon qu'il s'agit d'opérations dites « exécutives » c'est-à-dire impliquant des forces de combat ou de missions à mandat « non exécutif » (formation, conseil, assistance). L'EMUE assure la planification et le commandement des missions non exécutives. Les opérations exécutives sont conduites par des Etats-majors ad hoc constitués dans la nation-cadre^[24] avec un état-major de planification et de déploiement des forces et un état-major de forces sur le terrain, qui lui-même désigne un commandant de forces, présent sur le terrain. Une rotation de commandement est assurée tous les six mois.

L'Union européenne ne disposant pas de forces, elle fait appel à celles des États membres. La participation est volontaire. La décision de s'ouvrir aux États tiers est prise au cas par cas. Le nombre d'États participants, ainsi que l'importance des déploiements sur le terrain, est variable (de quelques centaines d'hommes et femmes à plusieurs milliers). Dans le cas des opérations exécutives, la décision du Conseil désigne une nation-cadre qui est la plus impliquée et dont l'effectif sur le terrain sera le plus important. En général, les forces des armées participant aux opérations de l'Union sont prélevées

sur des « groupements tactiques de l'Union » (GTUE) censés contribuer à une force de réaction rapide prête à être envoyée en opération. Le Conseil européen d'Helsinki (12 décembre 1999) avait fixé un objectif de déploiement de 60.000 hommes dans un délai de soixante jours pour remplir les missions de Petersberg. Le groupement tactique comporte 1500 hommes déployables en dix jours pour des opérations de moins de trois mois.

Sur le plan administratif et budgétaire, les opérations relèvent de la facilité européenne pour la paix (FEP) créée par une décision du Conseil en 2004. La décision PESC relative à l'opération détermine un « montant de référence » représentant les coûts communs de l'opération partagés entre les États membres, qu'ils participent ou non à l'opération. Les coûts communs sont listés et définis par la décision FEP. La FEP a une capacité juridique distincte de celle de l'Union qui lui permet de passer des contrats, d'acquérir du matériel et d'assurer l'exécution du budget. Ces fonctions sont exercées par administrateur et un secrétariat qui ont la charge de la mise en œuvre des mesures d'assistance sous la supervision du COPS. L'administrateur désigne des acteurs de mise en œuvre (implementing partners), des acteurs délégués qui peuvent être des États (ministère de la défense du Portugal, mission Mozambique), des organisations internationales (Union africaine) ou des organismes privés investis d'une mission de service public (expertise France au Mali). « En 2021, le Haut représentant a nommé la Commission européenne comme administrateur des mesures d'assistance. Un choix qui a quelque chose de surprenant parce qu'il permet à l'exécutif de l'Union -qui est exclu de la prise de décision de la PESC- de revenir dans le jeu et d'être impliquée dans la gestion courante de la FEP »^[25].

^[24] L'opération EFFOR Althéa de stabilisation en Bosnie-Herzégovine est une exception. L'opération est menée dans le cadre de l'accord Berlin + et le commandement de l'opération est basé au QG de l'OTAN à Mons.

^[25] *op cit*

ANNEXE 3

Liste des opérations militaires

15

année	Nom commun	Action commune/ Décision (PESC) du Conseil	objet	Durée	Mandat ONU	Coût de référence MC
2003	Concordia	AC 2003/92	Relève OTAN en Macédoine	mai-septembre 2003	Berlin +	4,7
2003	Artémis	AC 2003/423	Processus de paix au Congo			7
2004	EUFOR Althéa	AC 2004/570	Respect des accords de Dayton en Bosnie Herzégovine	Durée indéterminée Toujours en cours indéterminée	Berlin + et mandat ONU rés. 1551 et sv	71,7
2006	EUFOR Congo	AC 2003/423	sécurisation des élections au Congo	juin-novembre 2006	Appui à la MONUC (ONU)	16,7
2007	EUFOR Tchad	AC 2007/677	Secours humanitaire	2007-2008	Rés 1778 (2007)	99,2
2008	EUNAVFOR Atalanta	AC 2008/851	Lutte contre la piraterie au large de la Somalie	2008-2009	Rés 1816, 1838 et sv	8,9
2012	(Atalanta)	2012/174	prolongation	2013-2014		14,9
2014	(Atalanta)	2014/827	prolongation	2015-2016		14,77
2016	(Atalanta)	2016/2082	prolongation	2017-2018		11,06
2018	(Atalanta)	2018/1083	prolongation	2019-2020		11,78
2020	(Atalanta)	2020/2188	Ajout de missions non exécutives	en cours		44,53
2021	(Atalanta)	2021/2188	prolongation	2021-2022		9,93
2022	(Atalanta)	2022/2441	prolongation	2023-2024		10,4
2024	(Atalanta)	2024/3186	prolongation	2025-2027		13,8
Ss tot						132,71
2011	EUFOR Libye	2011/210	Appui à aide humanitaire	2015-2020		7,9
2015	EUNAVFOR MED Sophia	2015/778	Lutte contre les trafics de migrants	2015-2016		11,82
2016		2016/993		2016-2017		6,7
2017		2017/1385		2017-2018		6
2018		2018/2055		2019		1,1
2019		2019/535		2019		2,76

Les opérations militaires de l'Union européenne

2019		2019/1595		2020		3,06
2020	EUNAVFOR Med Irini	2020/472	embargo sur les armes en Libye	2020-2021	Rés. embargo armes 2292, 2247 et sv	9,94
2021	(Med Irini)	2021/542	prolongation	2021-2023		16,9
2023	(Med Irini)	2023/653	prolongation	2023-2025		16,92
2025	(Med Irini)	2025/488	prolongation	2025-2027		16,35
2024	EUNAVFOR Aspides	2024/583	Liberté de navigation en mer rouge	2024-2025	Rés. 2722	8
2025	(Aspides)	2025/334	prolongation	2025-2026		17,4
2026	Aspides		prolongation	2023/2027		
Total						456,83

Source : compilation de l'auteur, décisions Conseil (PESC)

ANNEXE 4
Liste des missions militaires (mandat non exécutif) - formation

Année	Nom courant	Décision PESC	objet	durée	Cout/ montant de référence (Millions €)
2010	EUTM Somalie (1)	2010/96	Formation armée	2010-2015	4,8
2015	EUTM Somalie (2)	2015/441		2015-2016	17,51
2016	EUTM Somalie (3)	2016/2239		2016-2018	22,95
2018	EUTM Somalie (4)	2018/1787		2018-2020	22,98
2020	EUTM Somalie (5)	2020/2032		2020-2022	25,23
2022	EUTM Somalie (6)	2022/2445		2022-2024	29,8
2024	EUTM Somalie (7)	2024/3184		2024-2026	31,81
Ss total					155,08
2013	EUTM Mali	2013/34	Formation armée		267,34
2016	EUTM RCA	2016/610	Conseil aux forces armées centrafricaine	2016-2018	18,18
2018	EUTM RCA (2)	2018/1941		2018-2020	26,13
2020	EUTM RCA (3)	2020/1133		2020-2022	36,96
2022	EUTM RCA (4)	2022/1034		2022-2023	7,81
2023	EUTM RCA (5)	2023/1600		2023-2024	5,21
2024	EUTM RCA (6)	2024/2396		2024-2025	5,84
Ss total					81,95
2021	EUTM Mozambique	2021/1143	Renforcement des forces de sécurité	2021-2024	15,16
2024	EUTM Mozambique	2024/1354	Passage EUTM à EUMAM	2024-2026	14,1
2023	EUPM Niger	2023/509	Renforcement des armées contre le terrorisme		40
Total					573,63

Source : compilation de l’auteur, décisions Conseil (PESC)

ANNEXE 5

Financements FEP au titre de l'assistance militaire

18

	Année	Pays ou entité bénéficiaire	Objet	Décision (PESC) du Conseil	Montant (millions d'euros)
1	2021	Union africaine	Soutien à l'Union africaine	2021/1210	130
2	2021	Bosnie	déminage	2021/1923	10
3	2021	Mozambique	Soutien complémentaire à EUTM Mozambique (Décision 2021/1143)	2021/2032	85
4	2021	Géorgie		2021/2134	12,75
5	2021	Ukraine	Soutien forces armées équipements non létaux	2021/2135	31
6	2021	Moldavie		2021/2136	7
7	2021	Mali	Equipements en complément de EUTM Mali	2021/2137	24
	Total 2021				300
8	21/04/2022	Unité africaine	Soutien à l'Union africaine	2022/667	600
9	21/04/2022	Mozambique	Equipements en complément de l'EUTM	2022/668	45
10	10/06/2022	Balkans	Renforcement capacités médicales militaires		6
11	30/06/2022	Moldavie	Soutien forces armées	2022/1093	40
12	28/02/2022	Ukraine	Equipements force létale à des fins défensive	2022/338	450
13	23/03/2022	Ukraine	idem	2022/471 (modif 338)	+ 450
14	13/04/2022		idem	2022/636 (modif 338)	+ 450
15	23/05/2022		idem	2022/809 (modif 338)	+ 490
16	21/07/2022			2022/1285 (modif 338)	+ 490
17	17/10/2022			2022/1971 (modif 338)	+ 490
18	28/02/2022	Ukraine	Equipements non létaux	2022/339	(50)
19	23/03/2022		idem	2022/472 (modif 339)	(100)
20	13/04/2022		idem	2022/639 (modif 339)	(150)

21	23/05/2022		idem	2022/810 (modif 339)	(160)
22	22/07/2022		idem	2022/1284 (modif 339)	(170)
23	17/10/2022		idem	2022/1972 (modif 339)	180
24	9/06/2022	Balkans	Task force médicale	2022/906	6
25	2022	Somalie	Formation forces de sécurité	2022/2443	29,8
26	17/10/2022	Ukraine	EUMAM Ukraine	2022/1968	106,7
27	1/12/2022	Géorgie	Soutien forces de défense matériel non létal	2022/2352	20
28	1/12/2022	Bosnie	Renforcement capacités	2022/2353	10
29	1/12/2022	Rwanda	Déploiement forces au Mozambique	2022/2354	20
30	1/12/2022	Mauritanie	Renforcement capacités forces armées	2022/2355	12
31	1/12/2022	Liban	Soutien forces armées	2022/2356	6
Total 2022					3881,5
32	2/02/2023	Ukraine	Equipements non létaux	2023/229 (modif 339)	+ 200
33	2/02/2023		Equipements létaux	2023/230 (modif 338)	+ 300
34	2023	Ukraine	Assistance militaire	2023/231	45
35	13/04/2023		Equipements létaux	2023/810 (modif 338)	+ 1000
36	2023	Ukraine	Munitions	2023/927	1000
37	2023	Ukraine	Assistance militaire	2023/2677 (modif 231)	+10
38	2023	Niger	Equipements force létale	2023/1136	4,7
39	16/03/2023	Macédoine du nord	Capacités armée	2023/599	9
40	03/08/2023	Golfe de Guinée	Initiative sécurité et défense dans le Golfe de Guinée (partie militaire)	2023/1599	0,18
Total 2023					2614
41	29/04/2024	Cote d'Ivoire	Soutien forces armées	2024/1248	15
42	14/05/2024	Mozambique	Transformation de l'EUTM en EUMAM	2024/1354	14,1
43	2024	Moldavie	Aide équipements militaires	2024/1713	9
44	2024	Liban	Assistance forces armées	2024/2496	15
45	15/07/2024	Albanie	Assistance forces armées		13

Les opérations militaires de l'Union européenne

46	22/07/2024	Arménie	Assistance forces armées		10
47	2024	Rwanda	Déploiement de forces au Mozambique	2024/2880	20
48	2024	Benin	Assistance marine	2024/1715	5
49	2024	Albanie	Soutien forces armées	2024/1979	13
50	2024	Niger	Soutien forces armées	2024/2840	5
51	22/07/2024	Mauritanie	Soutien forces armées	2024/2015	15
52	25/09/2024	Macédoine du nord	Soutien armée	2024/	13
53	23/09/2024	Liban	Soutien forces armées	2024/2496	15
54	2024	Congo	Renforcement marine	2024/2840	5
55	2024	Egypte	Soutien forces armées	2024/2843	20
56	8/11/2024	Ukraine	Modif EUMAM Ukraine	2024/2876	408,8
57	18/11/2024	Rwanda	Soutien déploiement de forces au Mozambique	2024/2880	20
58	25/11/2024	Jordanie	Soutien forces armées	2024/2935	13,25
	Total 2024				614
59	21/01/2025	Liban	Soutien forces armées	2025/129	60
60	28/02/2025	Montenegro	Soutien forces armées	2025/435	6
61	24/03/2025	Mauritanie	Soutien forces armées	2025/609	20
62	2025	Moldavie	Soutien forces armées	2025/697	40
63	24/04/2025	Moldavie	Soutien forces armées	2025/809	20
64	25/04/2025	Macédoine du nord	Soutien armée	2025/823	15
65	8/07/2025	Sénégal	Soutien forces armées	2025/1333	10
66	8/07/2025	Cap-Vert	Soutien forces armées	2025/1340	12
67	2025	Togo	Soutien forces armées	2025/1499	10
68	25/07/2025	Djibouti	Soutien forces armées	2025/1554	10
69	15/07/2025	Albanie	Soutien forces armées	2025/1562	15
70	24/11/2025	Congo	Soutien forces armées	2025/2377	10
71	24/11/2025	Tchad	Soutien forces armées	2025/2379	14,5
72	24/11/2025	Jordanie	Soutien forces armées	2025/2387	35
73	4/12/2025	Golfe de Guinée	Initiative sécurité et défense dans le Golfe de Guinée (partie militaire)	2025/2472	10,59
74	2025	Cote d'Ivoire	Soutien forces armées	2025/2506	20
	Total 2025				288
75	2026	Arménie	Soutien forces armées	2026/232	20

Aide militaire à l'Ukraine par le financement de la facilité européenne pour la paix (PEP)

- **Fourniture d'équipements libérant une force létale.**

Décision PESC du Conseil 2022/338 du 23 mars 2022. Modifiée par décisions PESC 2022/471, 636, 809, 1285, 1971 et décisions PESC 2023/230, 810

Total : 4120 millions €

- **Financement d'équipements non destinés à une force létale (carburant, équipements de protection).**

Décision PESC du Conseil 2022/339 du 23 mars 2022 Modifiée par décisions PESC 2022 /472, 637, 810, 1284, 1972, et décision PESC 2023/229

Total : 380 millions €

- **Munitions.**

Décision PESC 2023/927

Total : 1000 millions €

- **Mission d'assistance militaire EUMAM (formation militaire).**

Décision PESC 2022/1986 modifiée par décision PESC 2024/2876

Total : 515,5 millions €

- **Assistance militaire complémentaire.**

Décision PESC 2023 /231 modifiée par décision PESC2023/ 2677

Total : 50 millions €

Soit un total de 6,07 milliards €.

Le 18 mars 2024, le Conseil a décidé d'augmenter le plafond de la FEP de 5 milliards € supplémentaires, une somme dédiée à l'Ukraine.

Ces montants doivent être complétés par les financements issus de l'application des règlements ASAP (soutien à la production de munitions) et EDIRPA (soutien aux acquisitions conjointes de matériels) qui peuvent également impliquer l'Ukraine.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.