

Schuman Paper
n°826
16 mars 2026

Nicolas-Jean BREHON

Les opérations militaires de l'Union européenne

Partie 1

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

^[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.

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.

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].

[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)

1.4 Les missions d'assistance militaire

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

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

[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)..

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 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](#) évaluait 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 € .

Nicolas-Jean Brehon

Conseiller honoraire au Sénat

ANNEXE 1

Opérations et missions militaires européennes en cours

6

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[7]

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 [8]. 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[9].

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[10] à plusieurs années[11] - 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

[7] Op cit

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

[9] art. 36 TUE.

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

[11] 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^[12] 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 »^[13].

^[12] 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.

^[13] op cit

ANNEXE 3

Liste des opérations militaires

année	Nom commun	Action commune/ Décision (PESC) du Conseil	objet	Durée	Mandat ONU	Coût de référence M€
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

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)

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.