

Schuman Paper
n°827
23 mars 2026

Nicolas-Jean BREHON

Les opérations militaires de l'Union européenne

Partie 2

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 enviée par d'autres organisations, dont l'OTAN qui se plaint parfois à rêver d'un « Berlin + à l'envers »[1].

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 États, 130.000 soldats) ! Une fois ce préalable posé, les opérations européennes peuvent être analysées sous plusieurs faces :

[1] 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

2

l'efficacité militaire, l'expérience multinationale, les leçons de terrain.

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[2]. 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* »[3]. 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

[2] 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.

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

d'appréhender les défis logistiques considérables de toute opération internationale surtout en Afrique (avions cargos, eau). Ce mélange constitue pour certains une 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[4]. 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[5]. 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[6]. 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[7]. 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.

[4] 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.

[5] 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

[6] 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.

[7] 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* » [8]. 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* » [9].

Même en multipliant ses interventions et missions, « *l'UE est restée un acteur international prudent qui tend à éviter l'emploi de la force* » [10]. 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

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

[9] Op. cit.

[10] Op. cit.

d'armements ne soient freinées pour des raisons 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'habileté 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^[11] 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* »^[12]. 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 ?

^[11] 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

^[12] 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 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

	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

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.