



## **UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE POUR LA DÉFENSE DE L'EUROPE**

*Le financement des interventions militaires européennes*



Par le commandant (TA) Grégory Yapoujian,  
Officier stagiaire de la 26<sup>ème</sup> promotion  
de l'École de Guerre

## RÉSUMÉ

---

Sans vision stratégique commune, les Européens abandonnent progressivement la gestion de leur avenir sécuritaire aux seuls « États-Puissances ». Pour tenter de remédier à cette situation, la France invite l'Union européenne à être plus active dans le domaine de la défense afin d'être en mesure de mener des opérations militaires autonomes. Or, pour se doter d'une capacité d'action militaire crédible, l'Union européenne doit pouvoir s'appuyer sur un budget de défense à la hauteur des enjeux sécuritaires.

Actuellement, l'UE ne dispose pas d'un outil de financement suffisamment efficace pour développer une capacité d'intervention commune. De nombreuses difficultés institutionnelles et budgétaires entravent le financement des opérations. Complexe, éparpillé, sous-dimensionné, déséquilibré ou inique, sont autant d'adjectifs qui caractérisent le mode de financement des activités relevant du domaine militaire ou en lien avec la défense européenne.

À travers l'étude des outils financiers concourants à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et l'analyse de leurs insuffisances, ce mémoire complète la proposition initiée par la Commission européenne avec la Facilité européenne pour la paix (FEP) en ouvrant de nouvelles pistes de réflexion pour faire émerger une stratégie financière efficace et équilibrée.



## ABSTRACT

---

*Without a common strategic vision, Europeans have gradually handed over the full oversight of their security to the « États-Puissances ». In an attempt to remedy this situation, France has been encouraging the European Union to be more active in its own defence. More precisely, this is all about the ability of European partners to effectively conduct autonomous military operations. To this end, the European Union needs a Defense budget that is adapted to the security stakes and allows it to build up a credible military capacity.*

*The EU doesn't presently have a sufficiently effective financing tool allowing it to develop a common intervention capability. Numerous institutional and budgetary difficulties hinder the financing of EU operations. Complex, dispersed, underestimated, imbalanced and unjust, are all adjectives that could describe the way in which European military or defence-related activities are financed.*

*Through the study of the financial tools used in the Common Security and Defence Policy (CSDP) and the analysis of their shortcomings, this memorandum sets out to contribute to the reflection initiated by the European Commission's proposal with the European Peace Facility (EPF) by opening new avenues for examination and consideration and pave the way for an efficient and balanced financing strategy.*

*« Au début de la prochaine décennie, l'Europe devra ainsi être dotée d'une Force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir<sup>1</sup> ».*

Le 26 septembre 2017 à l'occasion du discours de la Sorbonne, le président Emmanuel Macron a souligné la nécessité de disposer d'un budget de défense proprement européen. Loin de se limiter au domaine capacitaire et au strict développement d'une Base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E), ce « budget de défense » devra donner aux Européens les moyens de leur action pour assurer, ensemble, leur sécurité. À moyen terme, il s'agit donc de mettre en place une stratégie financière pour la défense de l'Europe.

Cette déclaration intervient au moment où les missions militaires de l'Union européenne (UE) se raréfient et que leur caractère véritablement opérationnel perd de sa substance. Pourtant, au début des années 2000, l'UE avait été particulièrement active sur le continent africain : « *en République Démocratique du Congo (RDC) en 2003 et en 2006, au Tchad et en République Centrafricaine (RCA) entre 2008 et 2009, ainsi que l'opération au large des côtes somaliennes (depuis 2008), toutes initiées ou au moins co-initiées par Paris<sup>2</sup>.* » Aujourd'hui, six missions militaires sont en cours, dont seulement trois missions

---

<sup>1</sup> Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, le 26 septembre 2017.

<sup>2</sup> KOEPF (Tobias), *Interventions françaises en Afrique : la fin de l'europanisation ?* IFRI (Politique étrangère), p. 415-426, 2012, p 415.

exécutives<sup>3</sup> de basse voire très basse intensité : EUFOR *Althéa* lancée en 2004, *Atalante* depuis 2008, et *Sophia* depuis 2015. Or, l'environnement sécuritaire immédiat des Européens continue à se dégrader à l'Est comme au Sud.

Au premier rang des difficultés rencontrées par les Européens pour mener des actions conjointes figure le financement des opérations. L'Union européenne dispose pourtant de moyens d'action militaires et de fonds dédiés. Le système de financement actuel a d'ailleurs démontré son adaptabilité à travers des évolutions permanentes. Néanmoins, il s'avère complexe, incomplet, et surtout, il ne parvient pas à équilibrer la charge financière des coûts réels encore largement assumés par les seuls États participants aux opérations. En l'état, ce mode de financement est donc inadapté au développement d'une ambition européenne forte dans le domaine des opérations militaires.

À travers l'étude du système de financement actuel et des évolutions en cours, nous nous efforcerons d'identifier des pistes de réflexion pour bâtir une véritable stratégie de financement des interventions militaires européennes : une défense capable d'agir et de réagir face aux défis sécuritaires. Ces réflexions se traduiront par des propositions qui devront être enrichies par une expertise technique juridique et/ou financière en vue d'être applicables.

À ce jour, la question du financement des activités militaires de l'Union européenne est abordée par de nombreux chercheurs. Cependant, ces derniers se limitent souvent à un aspect ou à un autre de la question sans

---

<sup>3</sup> Les opérations relevant d'un mandat exécutif autorisent l'UE à mener des tâches gouvernementales pouvant aller jusqu'au recours à la force armée.

proposer un éclairage global. Ainsi, certains travaux s'intéressent aux opérations civiles et/ou militaires de l'UE, d'autres au fonctionnement institutionnel de l'action extérieure, d'autres encore au budget communautaire.

Dans le cadre de cette étude, il a donc été nécessaire de commencer par un état des lieux détaillé des différents fonds, instruments et mécanismes financiers entrant dans le champ des activités de défense de l'Union. Cette analyse s'est notamment concrétisée par la réalisation de plusieurs schémas de synthèse pour présenter une photographie du mode de financement des opérations et illustrer les propositions. En complément de la recherche documentaire, des entretiens ont été réalisés avec des professionnels traitant de ce sujet afin d'enrichir la théorie avec une approche pragmatique, et mieux saisir la complexité de la question.

En premier lieu, nous mettrons en évidence cette complexité et le manque de cohérence du mode de financement actuel des opérations militaires de l'Union européenne (**Partie I**), avant de présenter quelques pistes destinées à doter l'UE d'une stratégie de financement des activités de défense plus solidaire pour répondre à un double impératif : l'efficacité opérationnelle et l'équilibre de la charge financière (**Partie II**).

### AVERTISSEMENT

Dans ce document, les **actions civilo-militaires** font référence à des actions de formation, d'entraînement ou de conseil mises en œuvre par des moyens militaires à des fins duales. L'achat de matériels ou d'équipements au profit des forces armées étrangères entre également dans ce cadre.



## SOMMAIRE

---

### **PARTIE I - COMPLEXITÉ ET DÉSÉQUILIBRE DU FINANCEMENT DES OPÉRATIONS MILITAIRES EUROPÉENNES.....12**

#### **1.1. Le mode de financement de la PSDC : une complexité institutionnalisée..... 12**

1.1.1. Un cadre juridique non consolidé .....13

1.1.2. Un cadre institutionnel rénové avec des  
ambitions mesurées : les conséquences du traité de  
Lisbonne .....18

1.1.3. Le budget européen : un puzzle en cours de  
simplification .....26

#### **1.2. Multiplicité et diversité des ressources financières : une approche sécuritaire éparpillée... 34**

1.2.1. ATHENA : un mécanisme de financement des  
opérations efficace encore trop limité .....34

1.2.2. Difficultés de mise en œuvre d'une approche  
sécuritaire intégrée : les solutions *ad hoc*.....41

1.2.3. Les lacunes du modèle actuel : un financement  
décorrélé du coût réel des opérations.....48

**PARTIE II- VERS UN JUSTE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS.....56**

**2.1. Une nouvelle stratégie de financement à consolider : la Facilité européenne pour la paix (FEP) .....57**

2.1.1. La Facilité européenne pour la paix ou comment améliorer l'existant sans changer de cap .....58

2.1.2. Transition « ATHENA – FEP » : le risque d'une perte d'efficacité .....65

**2.2. Rééquilibrer la charge financier au profit des États participants aux opérations. Des solutions à court et moyen terme..... 71**

2.2.1. Privilégier le cadre des alliances avec des partenaires « engagés », l'exemple de l'IEI .....71

2.2.2. Mieux cibler les efforts financiers en privilégiant les missions exécutives .....74

2.2.3. Mieux répartir la charge entre les États de l'Union .....78

**2.3. Inciter les Européens à s'engager davantage pour mieux partager le coût global des opérations. Des solutions à moyen et long terme.....83**

2.3.1. Élargir le *Club* trop privé des acteurs de la défense européenne : une solution à moyen terme ? 83

2.3.2. Constituer une « armée européenne » qui protège : un projet fédérateur à plus long terme ?.....89

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>95</b>
<b>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>97</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>103</b>

# PARTIE I

## COMPLÉXITÉ ET DÉSÉQUILIBRE DU FINANCEMENT DES OPÉRATIONS MILITAIRES EUROPÉENNES

---

La complexité et le manque de cohérence du financement des opérations militaires européennes ne militent pas en faveur d'un interventionnisme accru de l'Union. En effet, le financement de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) s'appuie sur un cadre juridique et institutionnel flou entretenu par une approche globale aux contours mal définis (1.1). Sur cette base « molle », de nombreux outils financiers se sont agrégés au fil des politiques de sécurité et de défense. Cela se traduit aujourd'hui par un système de financement qui manque encore de cohérence (1.2).

### ***1.1. Le mode de financement de la PSDC : une complexité institutionnalisée.***

Partie intégrante de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la PSDC est un instrument de gestion des crises permettant à l'Union de conduire des missions, avec des moyens civils et militaires : « *l'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale*

*conformément aux principes de la charte des Nations Unies »<sup>4</sup>.*

Avec la PSDC, les Européens s'autorisent donc à agir ensemble dans un cadre civil et/ou militaire afin de prévenir les conflits, maintenir la paix, mais aussi intervenir pour renforcer la sécurité internationale. Cependant, la mise en œuvre de la PSDC et son financement sont rendus particulièrement complexes en raison des spécificités juridiques et institutionnelles européennes.

### *1.1.1. Un cadre juridique non consolidé*

Les modalités de financement des opérations obéissent à des logiques institutionnelles complexes dérivées du Traité sur l'Union européenne (TUE). Cette complexité conduit à des interprétations divergentes du traité par les différents organes de l'Union qui doivent parfois être arbitrés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Un certain flou juridique subsiste et inhibe une approche plus communautaire du financement des opérations.

1/ Prééminence des États dans le financement des opérations militaires : le rôle des institutions européennes.

La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) relève de la compétence directe des États membres qui s'appuient sur les institutions communautaires afin de conférer une dimension collégiale à ce domaine régalien. En effet, le traité limite le rôle de la Commission et du Parlement européens en matière de politique étrangère et

---

<sup>4</sup> TUE, section 2, article 42.

de défense, où ils n'ont généralement qu'un rôle réduit d'initiative (pour la Commission) et d'élaboration (pour le Parlement) : « *le Parlement européen est ainsi tout juste informé des décisions prises sur la PSDC comme des grandes évolutions.* »<sup>5</sup>

Toute décision d'emploi des moyens civils ou militaires de l'UE passe par un vote du Conseil. Lorsqu'il est question d'interventions extérieures relevant du domaine civil de la PESC, la Commission et le Parlement européens sont plus largement associés aux décisions, notamment pour le financement de l'action extérieure sur le budget communautaire. Par contre, pour les opérations militaires ou civilo-militaires, le Conseil concentre les pouvoirs. La participation de la Commission et du Parlement au processus décisionnel est alors très limitée et toute activité législative exclue.

Par suite des évolutions du traité, l'implication du Parlement européen dans le domaine de la PSDC a été précisée. Il est consulté de façon régulière sur la PESC et la PSDC, rédige des rapports et vote des résolutions d'initiative. Ces dernières, bien que dépourvues de force juridique, autorisent un suivi démocratique de l'action extérieure de l'Union<sup>6</sup>. Depuis 2004, une sous-commission de sécurité et de défense (SEDE) a été mise en place au sein de la commission des affaires étrangères (AFET) du Parlement.

---

<sup>5</sup> DUMOULIN (André), GROS-VERHEYDE (Nicolas), *La politique européenne de sécurité et de défense commune « parce que l'Europe vaut bien une défense »*, Éditions DU VILLARD, Le Dévoluy (05250), 2017, 490 p, p 87.

<sup>6</sup> CLINCHAMPS (Nicolas) [dir.], MONJAL (Pierre-Yves) [dir.], *L'autonomie stratégique de l'Union européenne, Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, collection Larcier, Europe(s), 2015.

L'emploi de la force relève d'un acte de souveraineté qui se traduit par une logique intergouvernementale prédominante à l'échelle de l'Union. Pour autant, les organes communautaires interviennent à des degrés divers dans le processus décisionnel, notamment pour le financement des opérations civiles ou de l'action extérieure de l'Union.

2 / Les limitations du traité quant au financement des activités militaires ou en lien avec la Défense.

Le caractère intergouvernemental de la gestion des opérations militaires de l'UE est renforcé par l'article 41-2 du TUE. Selon les termes du traité, les dépenses de la PESC sont à la charge du budget de l'Union « *à l'exception des dépenses ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité* ».

Pourtant, l'article 38 du TUE prévoit que l'UE a la charge des dépenses administratives (exemple des dépenses de fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure, SEAE), et des dépenses opérationnelles liées à la mise en œuvre de la PSDC. En fait, le traité autorise la prise en charge de toutes les dépenses administratives afférentes à la PESC mais seules les dépenses opérationnelles des missions civiles peuvent bénéficier d'un financement par le budget de l'UE. Il existe ainsi une séparation entre les activités opérationnelles civiles et les activités opérationnelles militaires ou en lien avec la défense.

À l'instar du processus décisionnel évoqué plus haut, cette situation résulte de la conception traditionnelle de la souveraineté nationale. De manière paradoxale, les règles relatives au financement des opérations militaires

s'opposent à la volonté affichée par les États quant au fait de s'engager collectivement dans une politique de sécurité et de défense commune. Le financement des opérations militaires de l'UE relève dès lors du bon vouloir des États pris individuellement.

Ainsi, le traité de l'Union semble proscrire tout financement communautaire dans le domaine militaire. Cependant, certaines zones d'ombre du droit européen permettent des interprétations divergentes. Par exemple, la distinction entre une opération ayant ou non des implications dans le domaine militaire est parfois difficile : « *une opération aura en effet souvent des aspects civils et militaires à la fois.*<sup>7</sup> »

3 / Ambiguïtés juridiques nécessitant un arbitrage de la CJUE.

La Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (SGUE) rappelle l'importance d'avoir « *une plus grande concertation dans [les] politiques en matière de sécurité et de développement. Les missions PSDC pour le renforcement des capacités doivent être coordonnés avec les travaux de la Commission dans le secteur de la sécurité et dans le domaine de l'État de droit*<sup>8</sup>. » Cette mention de la SGUE fait référence au chevauchement des compétences dans le domaine de l'action extérieure ainsi qu'aux difficultés que cela occasionne quant à l'interprétation du TUE.

Les activités ou projets financés au titre de l'action extérieure de l'UE bénéficient d'instruments financiers correspondants à une politique européenne donnée. La

---

<sup>7</sup> KOUTRAKOS (Panos), *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013, p 76.

<sup>8</sup> DUMOULIN, GROS-VERHEYDE, *op. cit.*, p. 87.



PESC, la politique de développement ou la politique de coopération de l'Union sont autant de politiques distinctes, aux instruments financiers propres. Aussi, suivant l'interprétation juridique du traité, le financement d'une action de coopération ou de développement dans le champ sécuritaire peut poser problème.

De manière récurrente, le Conseil et la Commission européenne ont opposé des interprétations juridiques divergentes sur le mode de financement d'activités touchant au *Capacity Building* ou aux projets de renforcement des forces de sécurité d'un État. Ainsi, le Conseil va considérer que l'action extérieure de l'Union dans le domaine civilo-militaire est transverse et qu'elle peut donc être financée par les outils de la PSDC. Par opposition, la Commission européenne juge qu'il est contraire au traité qu'une action relevant du domaine de la coopération ou du développement échappe à son contrôle.

Ces divergences de vues font l'objet d'arbitrages par la CJUE dont les compétences en matière de politique étrangère sont encadrées par une clause d'exception. À noter toutefois que « *les juges européens tendent à interpréter cette clause de façon restrictive et à entendre ainsi leur contrôle sur la PSDC*<sup>9</sup>. »

La décision « ECOWAS<sup>10</sup> » rendue en 2006 par la CJUE peut être citée en exemple de ce type d'arbitrage. Les dépenses avaient été validées par le Conseil sous la PSDC pour apporter une aide financière et une assistance technique à la CEDEAO dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes de petit calibre. Mais la base légale de la décision du Conseil a été mise en cause par la

---

<sup>9</sup> DUMOULIN, GROS-VERHEYDE, *op. cit.*, p 88.

<sup>10</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO / ECOWAS).

Commission avec le soutien du Parlement. Selon eux, l'aide adoptée par le Conseil sous la forme d'une politique de la PSDC était illégale et en violation de ses compétences (article 208 TFEU).

La décision de la Cour a été favorable à la Commission européenne. Elle s'est fondée sur l'article 47 du TUE lequel privilégie le choix d'une base légale unique. La CJUE s'inscrit dans une approche stricte de séparation entre les politiques de sécurité et de défense et les autres formes de politiques de l'UE<sup>11</sup>.

Pourtant, les politiques de coopération et de développement et les politiques de sécurité et de défense sont intrinsèquement liées. Une interprétation moins stricte des textes est possible et permettrait l'utilisation des instruments financiers communautaires dans le cadre d'une approche sécuritaire plus transverse et globale.

### *1.1.2. Un cadre institutionnel rénové avec des ambitions mesurées : les conséquences du traité de Lisbonne*

Le financement communautaire des opérations militaires de l'UE comporte des restrictions juridiques qui sont interprétées différemment par le Conseil (les États membres), la Commission ou le Parlement européens. Au gré de l'évolution des politiques de sécurité et de défense de l'Union, les États membres ont cherché à résoudre ces problèmes en développant une approche sécuritaire globale placée sous la responsabilité d'une institution hybride, le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) qui est également vice-président de la Commission européenne

---

<sup>11</sup> KOUTRAKOS, *op. cit.*, p 228 à 247.

(HR/VP). Ce faisant, les États ont pris en compte la transversalité du domaine sécuritaire. Cela s'est également accompagné d'une formalisation des processus décisionnels et de planification financière des opérations.

1 / Le HR : une double tutelle pour l'action extérieure de l'Union.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, le HR s'installe résolument à mi-chemin entre une vision intergouvernementale et une approche plus communautaire. Son positionnement auprès de la Commission européenne en tant que vice-président ainsi qu'au sein du Conseil où il préside le Conseil des ministres des Affaires étrangères, confère au HR un rôle central mais ambigu. Dans les faits, cette double tutelle tend à renforcer les pouvoirs de la Commission européenne dans le domaine de la politique étrangère au détriment d'une *quasi* exclusivité étatique. L'évolution des institutions semble faire de la PESC une politique plus supranationale.

Sur les questions de politique étrangère et de défense qui ont des aspects budgétaires ou économiques, le HR agit en liaison avec la Commission européenne. Le HR est chargé de l'exécution de la PESC ainsi que de la gestion de la PSDC mais la Commission assure toujours l'entière responsabilité du Chapitre « extérieur » du budget.

Pour l'assister dans ses attributions, le HR dispose d'un service diplomatique, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui a pour objectif de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère. Le SEAE rassemble les structures de gestion de crise de la PSDC et les outils de la politique extérieure de l'Union. Contrairement à la volonté initiale du Parlement européen qui souhaitait en faire un service communautaire, le SEAE

a été créé comme une entité mixte composée de fonctionnaires permanents de l'Union et de représentants civils et militaires des États membres<sup>12</sup>. À l'instar du HR, le SEAE porte en lui cette dualité institutionnelle caractéristique de l'approche complexe de l'UE en matière de politique étrangère et de défense.

L'élaboration des institutions et outils dédiés à la PSDC n'est pas neutre en matière de financement des opérations. Elle institue une dualité entre le Conseil et la Commission européenne qui explique la complexité du financement de l'action extérieure, selon un mode intergouvernemental ou communautaire.

2 / La nécessité d'une gestion transverse des ressources financières pour les missions civiles et civilo-militaires.

Le chevauchement des rôles respectifs du HR et de la Commission implique une stricte clarification des prérogatives de chacun quant à la gestion financière de l'action extérieure.

Le HR est ainsi directement responsable du budget « PESC » qui permet de financer les missions civiles de la PSDC<sup>13</sup>. En outre, pour assurer la cohérence et l'efficacité de la PESC dans son acception globale, le HR est chargé de la « coordination politique » des principaux instruments financiers de l'action extérieure. Car bien qu'ils soient placés sous la responsabilité de la Commission européenne, les différents fonds participent à l'approche sécuritaire globale de l'Union. Il s'agit notamment de

---

<sup>12</sup> CLINCHAMPS, MONJAL, op. cit., p 52-55.

<sup>13</sup> Compte tenu de l'interdiction du financement des aspects militaires ou en lien avec la défense par le budget de l'Union (Article 41, §2 TUE), le volet militaire de la PSDC est financé par ATHENA, un mécanisme de financement *ad hoc*.

l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD), l'Instrument financier pour la démocratie et les droits de l'Homme dans le monde, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEV) ou l'Instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (IP). Cependant, la « *gestion des programmes de coopération extérieure de l'Union relève de la responsabilité de la Commission*<sup>14</sup>. »

Cette gouvernance financière de l'action extérieure par le HR/SEAE et la Commission se traduit par l'établissement de liens directs entre les deux entités. Le Service des instruments de la politique étrangère (SIPE – *Service for Foreign Policy Instruments*, SFPI) est une structure de la Commission placée au sein du SEAE pour assurer la gestion financière des missions civiles de la PSDC (budget « PESC ») et du partenariat pour la consolidation de la paix (budget de l'IcSP). Au sein de la Commission, la Direction générale - Coopération internationale et développement (DG DEVCO) gère les programmes de coopération extérieure.

À ce jour, la gestion transverse de l'action extérieure par le HR et la Commission européenne ne permet pas encore une approche plus globale du financement des opérations. Sous la responsabilité de la Commission, le budget communautaire est toujours strictement réservé au financement d'activités sans lien avec le domaine militaire ou la défense. Les actions de *Capacity Building* « civil » peuvent toutefois être financées par l'IcSP<sup>15</sup>, instrument

---

<sup>14</sup> Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE (2010/427/UE), article 9.

<sup>15</sup> Cas de l'IcSP et du *Capacity Building* abordé plus en détail dans le 1.2.

sous gestion financière de la Commission au sein du SEAE (Service IPE).

### 3 / Un processus décisionnel rénové en quête de réactivité.

Après la survenue d'une crise ou d'un conflit, la création d'une opération de l'UE peut être décidée sous l'impulsion des États membres (EM) ou du HR (*cf. figure 1*) :

- Les décisions en matière de PSDC comme le lancement d'une opération ou d'une mission de l'UE « *sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur l'initiative d'un État membre* » (TUE, article 42, alinéa 4).

- Par anticipation, le Conseil identifie « *les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense* ».

- Constitué de représentants des EM, le Comité politique et de sécurité (COPS) exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations sous l'autorité du Conseil et du HR. À cette fin, il reçoit des conseils et des recommandations du Groupe politico-militaire (GPM) et du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE). L'État-major militaire de l'Union européenne (EMUE) planifie et met en œuvre les décisions.

- La Capacité civile de planification et de conduite (CPCC) assure la direction des opérations civiles. Au sein de l'EMUE, une Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) assure à présent la direction des opérations militaires de l'UE à mandat non-exécutif (actuellement trois EUTM).

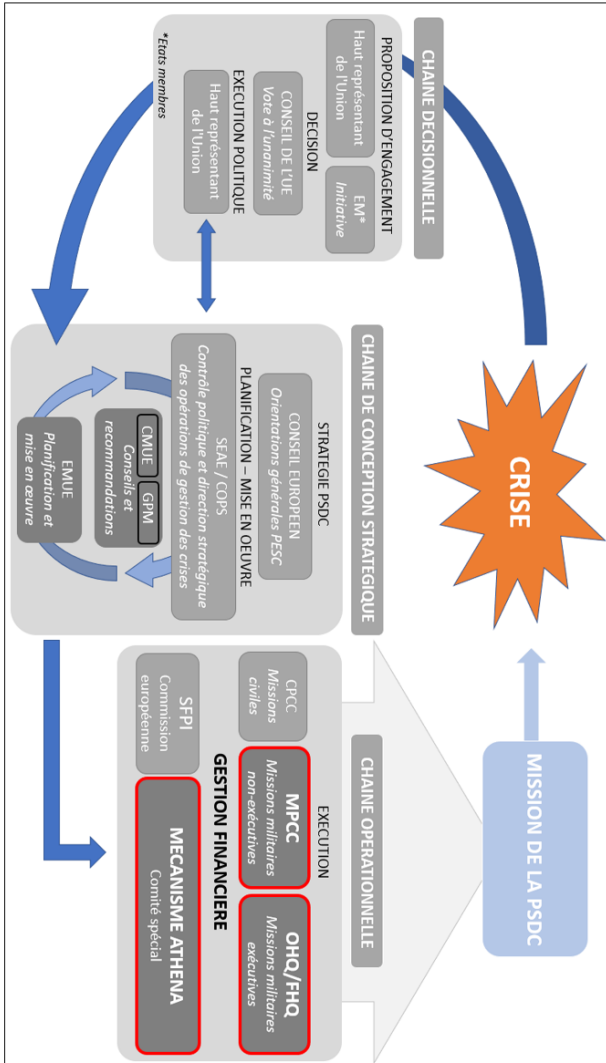


Figure 1 – Processus décisionnel d'engagement de force de l'UE (© G. Ypoufian).





Avec Lisbonne, de nouveaux acteurs sont apparus dans le processus décisionnel d'une mission ou opération de l'UE. Ils complètent le processus pour le rendre plus efficace et réactif : le HR, vice-président de la Commission européenne, s'appuie sur le SEAE pour fluidifier l'action intergouvernementale. Pour autant, le système de décision actuel est toujours source de blocages ou de ralentissements : « *atteignant presque six mois (EUNAVFOR Atalanta), une année (EUTM Somalia, EUTM RCA), voire plus (EUNAVFOR Med, EUTM Mali, EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Niger, ...)*.<sup>16</sup> » Les États membres doivent en effet s'entendre à l'unanimité pour juger de l'opportunité de créer une mission, puis pour décider de son plan de financement.

En matière de financement, dès lors que l'opération est de nature militaire, sa phase active bénéficiera d'un financement partiel par les États membres à travers le mécanisme ATHENA. Dans ce domaine, Lisbonne n'apporte aucune innovation. Cependant, le traité de Lisbonne intègre la notion de réactivité opérationnelle. Le traité prévoit ainsi la mise en œuvre d'une capacité de « financement rapide » pour les actions préliminaires au déploiement d'une opération. Lorsqu'il s'agit d'une opération à caractère militaire ou relevant du domaine défense, une avance est faite aux États à partir d'un fonds préfinancé. Cette avance est accordée par décision du Conseil à la majorité qualifiée et non à l'unanimité<sup>17</sup>.

Ainsi, les évolutions institutionnelles apportées par Lisbonne ont permis de rapprocher les logiques intergouvernementale et communautaire en faisant du HR le pivot de l'action extérieure de l'UE. Cependant, cette

---

<sup>16</sup> DUMOULN, GROS-VERHEYDE, *op. cit.*, p 203.

<sup>17</sup> KOUTRAKOS, *op. cit.*, p 76.

dualité institutionnelle renforce la complexité du mode de financement des opérations européennes. Une séparation artificielle s'est durablement installée pour le financement des opérations du domaine militaire sous contrôle du Conseil, et les opérations civiles cogérées par la HR et la Commission. Le cas du financement des missions hybrides ou civilo-militaires reste quant à lui l'objet de tiraillements entre les deux méthodes (cf. 1.1.1., §3).

### *1.1.3. Le budget européen : un puzzle en cours de simplification*

Le titre V du TUE concerne les « *dispositions générales relatives à l'action étrangère de l'Union et [les] dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune* ». Les dispositions spécifiques de la PESC sont détaillées dans le chapitre 2 de ce même titre.

Issue du 2<sup>ème</sup> pilier de l'Union européenne, la PESC représente seulement une partie d'un projet européen plus large. Aujourd'hui, de nombreuses politiques budgétaires de l'UE concourent en effet à la Stratégie globale de l'Union (SGUE). Afin de mieux appréhender ce puzzle budgétaire et les différents instruments financiers qui lui sont associés, il convient de se livrer à un état des lieux permettant ensuite d'analyser les fondements du projet de Cadre financier pluriannuel 2021-2027 : « *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend* ».

1 / Imbrication de politiques budgétaires et des fonds financiers.

Le budget de l'Union européenne mobilisable pour la SGUE est éclaté entre diverses rubriques du budget

général de l'Union. Pour l'action extérieure, la rubrique « dépenses extérieures » concerne plus directement les dépenses opérationnelles relatives à des activités ayant des implications particulièrement fortes dans le domaine militaire ou en matière de sécurité. Par ailleurs, dans les grandes rubriques générales, on retrouve les dépenses relatives à « *des activités ayant des implications particulièrement fortes dans le domaine civil, notamment s'agissant des dépenses d'investissement en faveur de la recherche pour la sécurité.*<sup>18</sup> »

Plusieurs rubriques du budget de l'Union peuvent donc être sollicitées au titre des missions de la PESC. De la même manière, les domaines de la lutte anti-terrorisme et de la lutte contre les migrations ont des implications en matière de PSDC. Ils font appel à des financements en lien avec la politique de sécurité intérieure de l'UE, de partenariat ou de développement.

Les ressources financières de l'UE pour la SGUE sont ainsi réparties dans des rubriques correspondant à des politiques budgétaires dont chacune dispose d'un instrument financier dédié et exclusif, et ce malgré une évidente dualité. Dès lors, pour une opération de la PSDC, le recours au budget PESC n'est pas systématique. La source de financement des opérations dépend alors de l'objectif visé, lequel correspond à une politique budgétaire donnée. Lorsque le fonds PESC n'est pas adapté à la base juridique de la mission, le SEAE doit donc s'adresser à la Commission qui est chargée du financement des actions relevant d'autres politiques et d'autres instruments financiers.

---

<sup>18</sup> CARDOT (Patrice), *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie. Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense*, IFRI, pages 118-132, 2004, p 124.

Ce mode de fonctionnement est complexe et requiert une gestion transverse des ressources.

2 / L'action extérieure de l'UE, une approche globale dispersée.

La construction budgétaire de l'UE illustre l'éparpillement des actions dans le champ sécuritaire.

Les principaux instruments financiers participant à l'action extérieure sont : le budget PESC (327 millions en 2017) ; l'IcSP (273 millions en 2017) ; l'Instrument de coopération au développement (3,168 milliards en 2017) ; l'Instrument de la politique de voisinage (2,440 milliards en 2017) ; l'Assistance humanitaire (945 millions en 2017). Le Fonds européen de développement est quant à lui doté de 30,5 milliards sur le CFP 2014-2020<sup>19</sup>.

Le budget PESC directement corrélé à la politique sécuritaire représente seulement 1% du budget global de l'Union : « *Oscillant désormais de manière stable autour de 300 millions € avec 326,7 millions € (2016 et 2017) et une petite poussée de 395,8 millions € (2013), le budget de la PESC est très modeste.*<sup>20</sup> »

Par comparaison, le budget prévisionnel de l'action extérieure pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 est de 123 milliards d'euros (en incluant le budget PESC).

Prises dans leur ensemble, les ressources financières de l'UE mobilisables sont donc significatives mais diluées dans de nombreuses activités. Cela donne l'impression d'un manque de pilotage et de coordination des politiques

---

<sup>19</sup> Chiffres de la Commission européenne (en euros), DG Budget.

<sup>20</sup> SCHNEIDER (Catherine, professeur), *Les opérations et missions de gestion de crise de l'UE, instruments rois de la PSDC*, Semaine internationale de Tunis, 6-12 mars 2017, 22 pages, p 14.

extérieures et sécuritaires de l'Union notamment visible dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de partenariats :

*Exemple de la gestion européenne des projets de partenariats.* Les partenariats de l'UE en matière de PSDC portent sur le rôle des pays tiers ou des organisations internationales dans les opérations et missions de la PSDC. Dans le cadre de la PSDC, l'UE s'est récemment rapprochée de certains pays tiers pour d'autres questions de sécurité telles que le terrorisme et les migrations mais également sur les menaces hybrides et le cyberspace. Dans le même temps, la Politique européenne de voisinage (PEV) de l'UE a été révisée et met également en avant les questions de sécurité. Ainsi, l'UE dispose de partenariats avec certains pays dans le cadre d'opérations de PSDC, avec d'autres pour la lutte contre le terrorisme, ou encore sur la migration, mais ces politiques de partenariat manquent de cohérence globale<sup>21</sup>.

Ces évolutions sont très positives car elles témoignent de la volonté de l'UE de mieux réagir aux nouvelles formes de menaces. Cependant, l'empilement des politiques de partenariats de l'UE démontrent une fois de plus le manque de cohérence globale des politiques sécuritaires et leur fragmentation.

3 / Réformer la programmation budgétaire pour plus de cohérence et d'efficacité.

Pour faire face à cette fragmentation, la Commission européenne a proposé un nouveau Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 : « *Un budget nouveau et*

---

<sup>21</sup> TARDY (Thierry), *Revisiting the EU's security partnerships*, European Union Institute for Security Studies (Brief), janvier 2018, 4 pages.

*moderne pour l'Union des 27* ». Les propositions de la Commission tiennent compte du fait que « *le financement du budget pourrait être simplifié et réformé afin d'établir un lien plus étroit avec les priorités politiques* ». Aussi, « *le nouveau budget de l'UE sera un budget plus simple, plus souple et plus ciblé. Un budget guidé par les principes de prospérité, de durabilité, de solidarité et de sécurité. Un budget pour une Union européenne qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend* »<sup>22</sup>.

Les propositions de la Commission consistent en une simplification de la mosaïque budgétaire. Elle propose notamment de rassembler en un seul instrument financier les instruments actuels des politiques de développement (FED), de voisinage (IEV) et de coopération (ICD, IcSP). Pour plus de cohérence, la Commission propose également d'y intégrer le Fonds européen de développement (FED)<sup>23</sup>. Principal instrument de l'aide communautaire à la coopération et au développement des pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), le FED est aujourd'hui financé par les États membres et ne fait pas partie du budget communautaire général.

Cette simplification de l'architecture budgétaire pourrait apparaître purement cosmétique. Elle a néanmoins l'avantage de redonner de la lisibilité au financement de l'action extérieure. Ainsi, dans le futur CFP 2021-2027, on retrouve les outils de l'approche intégrée de la PESC principalement dans les rubriques « sécurité et défense »

---

<sup>22</sup> Commission européenne, *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, cadre financier pluriannuel 2021-2027, COM(2018) 321 final, 2 mai 2018.

<sup>23</sup> Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale, cf. *figure 2*.

et « voisinage et monde » (action extérieure, rubrique 6 du budget). L'ensemble des instruments financiers relatifs aux opérations de la PSDC y sont intégrés (*cf. figure 2*). Cette restructuration budgétaire permet d'envisager le financement des aspects civils, militaires et civilo-militaires des opérations de l'UE de manière simplifiée.

Pour l'heure, cette projection de la Commission européenne est virtuelle. Elle illustre cependant le besoin de cohérence et de simplification attaché au financement de la SGUE, de la PESC et des opérations militaires en particulier.

STRATEGIE GLOBALE DE L'UNION EUROPEENNE – CFP 2021-2027 « contribuer utilement à la paix et à la sécurité dans notre région mais aussi dans le monde »					
MIGRATION ET GESTION DES FRONTIERES		SECURITE ET DEFENSE		VOISINAGE ET MONDE Action extérieure	
Instruments	Contributions PESC	Instruments	Contributions PESC	Instruments	Contributions PESC
<b>PROTECTION</b> de l'Union et de ses citoyens  <b>REACTION</b> aux crises et conflits extérieurs  <b>REINFORCEMENT</b> des capacités des partenaires <i>Capacity Building</i>	Fonds « Asile et migration »  Objectif : soutenir la dimension extérieure de la politique de l'UE en matière de migration et d'asile en cohérence et synergie avec l'action extérieure de l'UE.	Fonds pour la sécurité intérieure - <b>FSI</b>  Objectif : concourir indirectement au financement des missions de la PESC (lutte anti- terrorisme, échange d'information).  Fonds européen de défense - <b>FED</b>  Objectif : encourager les projets collaboratifs de développement des capacités de défense ; meilleure interopérabilité des équipements de défense permettant des opérations conjointes.	Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale  Pilier « réaction rapide »  Politique étrangère et de sécurité commune - <b>PESC</b>	Objectif : contribuer à la sécurité et maintenir la paix, soutenir la prévention des crises et des conflits et y réagir efficacement ; concourir au <i>Capacity Building</i> .	Objectif : contribuer à maintenir la paix, à renforcer les conflits et à renforcer la sécurité internationale ; financement des missions civiles de la PESC (EUCAP, EUBAM, EULEX).
Fonds pour la gestion intégrée des frontières  Objectifs : analyses de risque et identification des menaces susceptibles d'affecter le fonctionnement ou la sécurité des frontières extérieures ; poursuivre la mise en place du corps européen de garde- frontières et de garde-côtes et contribuer à l'échange ou au détachement de gardes- frontières.	Facilité européenne pour la paix - <b>FEP</b>	CSP - PESCO			

Figure 2 - Restructuration budgétaire de l'Union dans le prochain CFP 2021-2027 (© G. Yapoujian).





## ***1.2. Multiplicité et diversité des ressources financières : une approche sécuritaire éparpillée.***

En dépit de la multiplicité des fonds européens existant dans le champ sécuritaire et de la volonté affichée par la Stratégie globale, l'UE ne parvient pas à financer efficacement ses opérations : le mécanisme ATHENA ne finance qu'une faible part des coûts communs des opérations militaires ; les outils de financement de la prévention des conflits et du *Capacity Building* sont toujours inadaptés aux besoins ; et les coûts réels des opérations sont largement supportés par les seuls États membres réellement actifs.

### ***1.2.1. ATHENA : un mécanisme de financement des opérations efficace encore trop limité***

Compte tenu des limitations du TUE quant au financement des activités militaires ou en lien avec la défense, un mécanisme financier intergouvernemental *ad hoc* ATHENA a été spécialement créé sur décision du Conseil : « *décision 2004/197/PESC du 23/02/2004 portant création d'un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ». S'il a su évoluer, le mécanisme ATHENA ne permet toujours pas de lever les sources d'incertitudes financières pour les États participants qui continuent d'assurer une large part des coûts opérationnels.

1 / Un mécanisme financier en perpétuelle évolution.

Les opérations militaires de l'UE sont financées par les États participants suivant le principe du « *Costs lie where they fall* » et, collectivement, par l'ensemble des États

membres à l'exception du Danemark (*opt-out* pour le volet militaire de la PSDC) contribuant au financement du mécanisme ATHENA.

Le mécanisme intergouvernemental ATHENA est positionné au sein du secrétariat du Conseil. Les décisions sont prises à titre souverain au niveau de son comité spécial où siègent les représentants des États membres. ATHENA assure ainsi le financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE menées au titre de la PSDC. Il a été créé pour recueillir et gérer les contributions annuelles des États membres calculées sur la base de leur revenu national brut, soit 16,32% pour la France. Supposé répondre au principe de solidarité, ATHENA ne finance toutefois que 10% à 20% des coûts communs d'une opération militaire, le reste étant financé par les seuls États participants.

Depuis sa création en 2004, le mécanisme ATHENA évolue pas à pas et fait l'objet de révisions régulières, environ tous les deux ans. Sans entraîner de bouleversements, ces révisions élargissent progressivement les capacités de financement du mécanisme (modification de la liste des coûts communs, préfinancement des opérations, etc.).

Au niveau décisionnel, le mécanisme ATHENA s'avère en outre particulièrement fluide et efficace. Aujourd'hui, le commandant des opérations (OpCdr) s'adresse directement au Comité spécial ATHENA pour obtenir les autorisations de financement. Les coûts communs soumis à validation du comité font ainsi l'objet de décisions en boucle courte.

En matière de contractualisation, ATHENA est également un atout pour les opérations. À l'instar de la *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA), le mécanisme

ATHENA peut servir de plateforme pour les offres d'externalisation de soutien. Par exemple, un contrat cadre passé par l'Agence européenne de la défense (AED) a récemment pu être utilisé pour le déploiement d'un réseau de communication. Des arrangements administratifs sont également passés par ATHENA pour la fourniture de services aux opérations. ATHENA dispose ainsi d'un arrangement administratif avec l'Économat des armées (EDA) pour des prestations de soutien commun. Cet arrangement a permis de confier à l'EDA la construction du camp d'EUTM RCA à Bangui très rapidement, sans passer par une procédure d'appel d'offres ou de mise en concurrence.

ATHENA est donc un mécanisme de financement efficace qui sait s'adapter aux contraintes opérationnelles. Cependant, le financement des opérations militaires via ATHENA est limité par une prise en charge trop faible des coûts communs, et ce malgré de nombreuses négociations ayant porté sur l'élargissement de leur périmètre (*cf. supra*). Les réserves des Britanniques résident en partie dans le fait que l'UE puisse faire concurrence à l'OTAN dans le domaine de la gestion de crise.

2 / Des coûts communs à géométrie variable source d'incertitudes financières.

L'efficacité du mécanisme est réelle mais peut facilement être entravée par les règles de prise en charge des coûts communs. Ces derniers sont répertoriés dans les quatre annexes de la décision 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015. Les coûts communs les plus importants figurent dans l'annexe III et concernent la phase active des opérations. Ils sont classés en trois parties :

- Partie A : coûts communs opérationnels relatifs à la phase active des opérations et **toujours pris en charge par ATHENA**. Il s'agit de tous les frais relevant des États-majors ainsi que les dépenses liées à l'exécution de la mission commune (infrastructure de stockage, évacuation sanitaire, etc.).
- Partie B : coûts communs opérationnels relatifs à la phase active d'une opération spécifique et pris en charge par ATHENA **lorsque le Conseil en décide ainsi**. Les coûts n'y sont ainsi éligibles que sur décision expresse du Conseil ; exemple des dépenses relatives au déploiement des forces.
- Partie C : coûts communs opérationnels pris en charge par ATHENA **lorsque le Commandant d'opération le demande et que le comité spécial l'approuve**. L'éligibilité de ces coûts implique une double contrainte ; exemple des infrastructures d'hébergement de la force.

Suivant le type de coûts communs, le financement par ATHENA n'est pas toujours acquis. Cela crée une incertitude financière pour les États qui souhaitent s'engager dans une opération de l'UE. D'ailleurs, les coûts communs des parties B et C sujettes à des mécanismes décisionnels plus complexes comportent les dépenses les plus lourdes (projection de forces et travaux d'infrastructure). Jusqu'à la validation du plan de financement de l'opération par le Conseil, la liste complète des coûts communs éligibles au financement par ATHENA n'est pas arrêtée (*cf. figure 3*).

Un autre facteur d'incertitude financière réside dans la possibilité pour un État de mettre en œuvre l'abstention constructive lors du processus décisionnel. Cette

procédure permet à un pays de l'UE de s'abstenir de voter (décision à l'unanimité) sans empêcher l'adoption de la décision créant une opération militaire européenne. Si l'abstention est accompagnée d'une déclaration formelle, l'État concerné ne sera pas tenu d'appliquer la décision et de contribuer financièrement à l'opération. Cette procédure présente cependant l'avantage de ne pas bloquer l'action de l'UE.

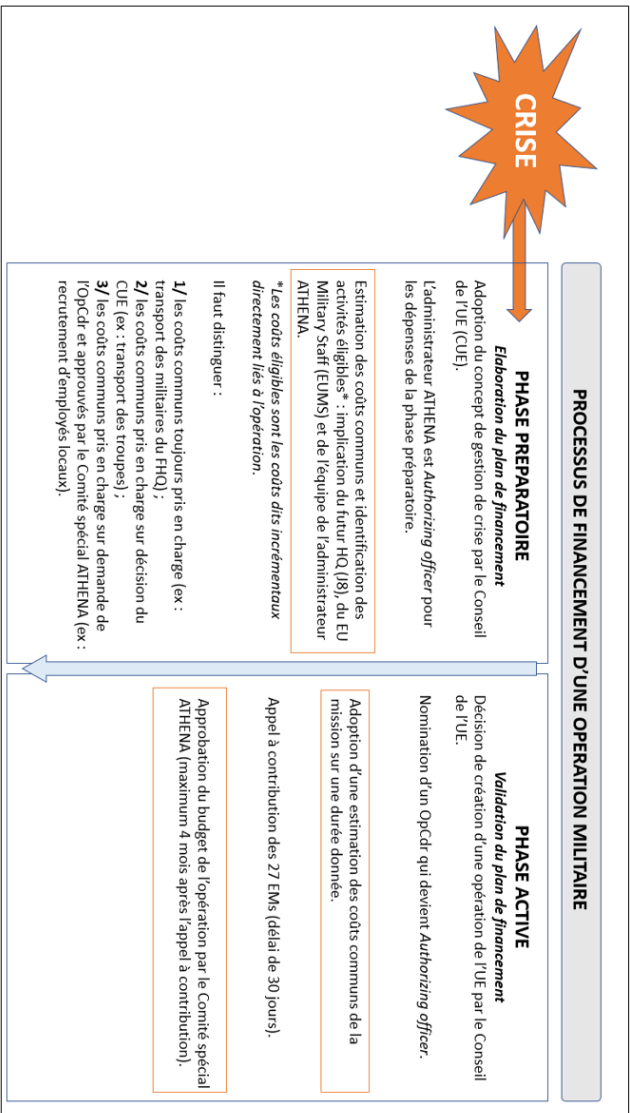


Figure 3 - Processus de financement d'une opération militaire européenne (© G. Yapoïtjan).

3 / Un financement à la charge des États inspiré de l'OTAN.

Le mode de financement des coûts communs par le mécanisme ATHENA est à l'image de l'approche otanienne et du principe du « *Costs lie where they fall* ». Selon ce principe, les États participants aux opérations assument directement la charge financière correspondant aux moyens qu'ils déploient. Seules les dépenses « communes » peuvent être mutualisées.

Cet alignement sur le mode de financement des opérations de l'OTAN semble naturel puisque les pays membres de l'OTAN et de l'UE sont globalement les mêmes et que leur nombre est *quasi* identique (29 pour l'OTAN et 27 pour la PSDC). Pourtant, lorsqu'il est question de s'engager concrètement dans une opération, les capacités de génération de forces de l'OTAN sont largement supérieures à celles de l'UE. Les missions et opérations de l'UE comptent rarement plus de deux ou trois États participants. Par ailleurs, le partage de la charge financière opérée suivant le principe du « *Costs lie where they fall* » n'est efficace qu'à condition qu'un nombre suffisant de pays participe effectivement à l'opération. Dans le cas contraire, cette règle revient à consacrer l'absence de solidarité entre États membres. La charge financière la plus importante est encore plus lourdement assumée par la nation cadre.

À l'inverse, l'ONU a mis en place un modèle de financement intégral. Le financement des opérations est à la charge de tous les États membres de l'ONU et les contributions nationales aux Opérations de maintien de la paix (OMP) sont obligatoires. Le Parlement européen invite d'ailleurs à étudier cette solution (cf. la résolution du Parlement européen du 13 décembre 2017, rapport



annuel sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune). Une solution intermédiaire consisterait à rendre automatique le financement des coûts communs déjà éligibles au mécanisme ATHENA (parties B et C de l'annexe III), ouvrant ainsi la voie à un financement accru des opérations.

À ce jour, le financement des opérations militaires par le mécanisme ATHENA n'est pas complètement satisfaisant. Son alignement sur le modèle otanien ne rend pas compte des réalités opérationnelles de l'UE et continue de peser financièrement sur les quelques États participants effectivement aux opérations. Ainsi, le budget ATHENA en 2017 s'est limité à 61 millions d'euros<sup>24</sup> pour le financement des coûts communs (six missions militaires). En dépit des évolutions du mécanisme ATHENA, de sa réactivité et de sa flexibilité, sa contribution aux missions et opérations militaires de l'UE reste négligeable.

### *1.2.2. Difficultés de mise en œuvre d'une approche sécuritaire intégrée : les solutions ad hoc*

Pour financer les dépenses dues à son approche sécuritaire « intégrée »<sup>25</sup>, l'Union européenne s'est dotée de multiples instruments financiers communautaires, notamment dans le domaine du *Capacity Building*. Cependant, ces nouveaux outils s'intègrent dans un

---

<sup>24</sup> FIOTT (Daniel), BUND (Jakob), European Union Institute for Security Studies (EUISS), Yearbook of European Security (YES), 2018.

<sup>25</sup> Approche européenne intégrée pour les crises et conflits externes : conclusions du Conseil adoptées le 22 janvier 2018 par les ministres européens des affaires étrangères.

environnement budgétaire déjà complexe et ne répondent que partiellement aux besoins identifiés.

1 / Besoin récurrent d'adaptation des instruments financiers.

En application stricte du TUE, l'Union s'est dotée d'instruments financiers pour les seuls aspects « civils » de sa politique extérieure de sécurité et de défense. À l'origine, la PESD et la PSDC se sont formées sans prendre en compte la dualité (civile et militaire) des activités conduites dans le domaine de l'action extérieure. Or, il apparaît souvent difficile de dresser une barrière formelle entre les actions militaires et leurs implications civiles.

En effet, les conflits modernes obligent à une coordination toujours plus étroite entre acteurs civils et militaires. Les actions civiles entreprises au titre de la coopération, du développement ou de l'aide humanitaire relèvent souvent d'une approche mixte. Suivant le contexte sécuritaire et humanitaire, le recours à l'expertise et aux moyens militaires s'avèrera ainsi nécessaire pour appuyer les moyens mis en œuvre par les humanitaires ou la protection civile, voire s'y substituer.

Comment l'UE est-elle donc supposée faire face aux dépenses mixtes ? Il s'agit de « *trouver des moyens de contourner la frontière a priori étanche entre activités militaires et budget de l'UE*<sup>26</sup> » en insistant sur la finalité du développement. Une ébauche de solution a donc été recherchée en faisant évoluer le cadre d'action des politiques de coopération et de développement (FED, IEV,

---

<sup>26</sup> HAMONIC (Anne), *Le financement des questions militaires dans l'Union européenne, vers plus de solidarité ?* Gestion et Finances Publiques, n°4, juillet-août 2017.

etc.) en faveur d'un renforcement des capacités allouées au domaine civilo-militaire.

Du fait de l'incompatibilité juridique du domaine militaire avec le budget communautaire, les outils financiers de l'UE s'avèrent inadaptés aux enjeux sécuritaires. Pour surmonter cette difficulté, l'Union a recouru à l'innovation financière.

2 / Avènement de la Facilité africaine de paix (FAP) et de l'Instrument pour la construction de capacités à l'appui de la sécurité et du développement (CBSD).

Comme précédemment explicité, une carence a été observée quant aux capacités de financement de l'UE pour le renforcement et la consolidation de la paix (OMP) ou la construction de capacités, le *Capacity Building*. Dans ces deux types de missions, les institutions européennes ont élaboré de nouveaux instruments financiers (FAP) ou révisé des outils existants (CBSD).

- La Facilité africaine de paix (FAP) :

Créée en 2003 sur décision du Conseil, la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique finance les frais supportés par les forces africaines de maintien de la paix servant au profit de l'Union africaine (UA) ou d'une communauté économique régionale (CER) et œuvrant dans le domaine de la paix et de la sécurité. Afin de pouvoir financer des activités ayant des implications militaires, la FAP utilise les ressources du Fonds européen de développement (FED). Ce fonds extra-communautaire n'est en effet pas soumis aux contraintes juridiques du TUE<sup>27</sup> sur les

---

<sup>27</sup> Le projet d'intégration du FED dans le budget de l'Union pour le prochain cadre financier pluriannuel aura pour conséquence la fin de la FAP (cf. 1.1.3. Le budget européen : un puzzle en cours de simplification, 3/).

activités militaires ou ayant un lien avec le domaine de la défense.

Néanmoins, le champ d'action de la FAP est exclusivement régional car il s'inscrit dans le cadre des accords de Cotonou<sup>28</sup>. En outre, il est destiné à des organisations internationales actives en Afrique et ne peut être utilisé pour financer les dépenses directement assumées par des États. À noter également que la FAP ne permet pas le financement de matériels militaires, d'armes ou de munitions, ni du salaire des soldats. La FAP pourra donc être utilisée pour l'achat de véhicules de type *pick-up* de gamme civile mais aucunement pour des véhicules blindés. Actuellement, la FAP est utilisée pour le financement de l'AMISOM et du G5 *Sahel* dans le cadre de la lutte contre Boko Haram.

Au même titre que le FED, la FAP est aujourd'hui contrôlée par la Commission européenne et sa gestion financière est assurée par la DG DEVCO. Entre 2004 et 2017, la FAP a reçu 2,7 milliards d'euros et 592 millions d'euros pour la période 2017-2018.

- L'instrument pour la construction de capacités à l'appui de la sécurité et du développement ou *Capacity building for security and development* (CBSD) :

À l'origine, l'IcSP est un instrument communautaire à but strictement civil. Il s'agit du principal outil d'assistance extérieure permettant à l'UE de prévenir les crises dans le monde et d'intervenir en cas de crise émergente ou avérée. En 2016, suite à une injonction du HR/VP, la Commission européenne a proposé de modifier l'IcSP afin de pouvoir étendre le champ d'intervention de

---

<sup>28</sup> Accord entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) entré en vigueur en 2003.

l'instrument, dans des circonstances exceptionnelles, au renforcement des capacités des acteurs militaires dans les pays partenaires, c'est-à-dire au *Capacity Building*<sup>29</sup>. Auparavant, le *Capacity Building* était uniquement financé par les contributions directes des États ou par le mécanisme ATHENA bien que cela n'entre pas directement ses attributions.

Adopté le 7 décembre 2017 par modification de l'IcSP, le CBSD est donc un nouveau type d'assistance permettant d'appuyer les militaires dans leurs missions de soutien au développement et à la sécurité dans des conditions spécifiques. L'objectif visé est la sécurité au profit du développement. Ainsi, dans le cadre des opérations militaires de type EUTM, l'Union européenne est désormais en mesure d'assortir les formations militaires d'un financement portant sur l'équipements des partenaires étrangers, « hors équipements militaires ». Il est intéressant de constater que le financement du volet *Train and Equip* des missions « civiles » encadrées par les forces de police ou de gendarmerie à l'étranger ne posent pas autant de problème. L'UE finance en effet les équipements techniques des forces de police des pays partenaires.

Les progrès réalisés pour soutenir les actions civilo-militaires sont encore timides. À travers la FAP et le CBSD, les États membres ont cherché à contourner la barrière juridique du TUE sur le financement des activités militaires sans réellement y parvenir, et ce au détriment de l'efficacité opérationnelle (*cf. figure 4*).

---

<sup>29</sup> IMMENKAMP (Beatrix), *The EU's new approach to funding peace and security*, European Parliamentary Research Service (EPRS, Briefing), 17 pages, 22 novembre 2017, p 3-5.

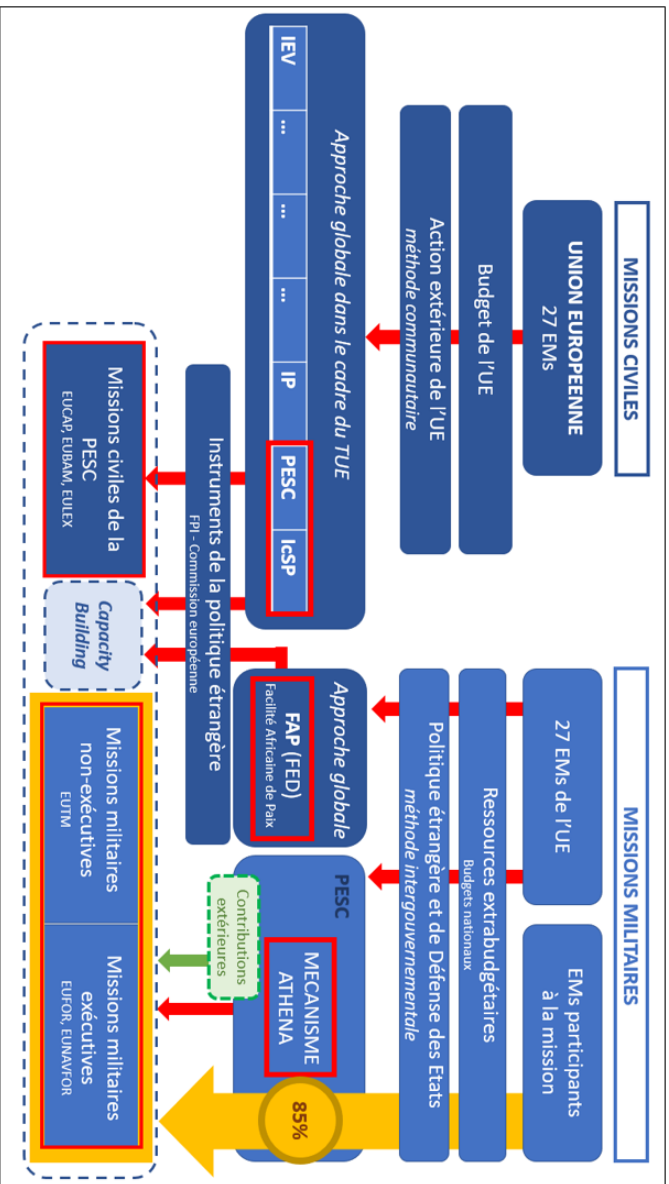


Figure 4 - Financement des opérations civiles et militaires de l'UE (© G. Yapojujan).

### 3 / Financement complexe et inachevé de l'approche sécuritaire globale.

Pris dans leur ensemble, les divers instruments financiers dont dispose l'UE doivent permettre d'assurer le financement des opérations, civiles (budget PESC) et militaires (mécanisme ATHENA), exécutives et non-exécutives, ainsi que le renforcement et la prévention des conflits (FAP) ou le *Train and Equip* et le *Capacity Building* (CBSD).

Malgré la profusion d'instruments financiers, l'UE ne dispose pas en réalité des outils qui lui permettraient d'assurer toutes les dépenses afférentes à son action extérieure, dès lors que celles-ci touchent au domaine militaire.

Dans le domaine des opérations militaires, le mécanisme ATHENA ne finance qu'une part infime des dépenses globales. Les autres dépenses sont directement assurées par les États ou les partenaires. Les missions complètement civiles sont quant à elles intégralement financées par le budget de l'Union, sans restriction.

En revanche, dans le domaine de l'action civilo-militaire, seule la part « civile » des dépenses peut être couverte par le budget de l'Union depuis l'avènement de la FAP puis du CBSD. Aussi, les restrictions financières auxquelles l'UE est soumise sont à l'origine de situations ubuesques sur le terrain. En République centrafricaine, alors que l'Union européenne forme les Forces armées centrafricaines (FACA), la Russie leur fournit des équipements militaires. Le CBSD ne permet pas l'achat de matériels militaires même non létaux, et la FAP ne permet pas de financer des États (financement d'organisations internationales actives en Afrique). Ce faisant, l'Union européenne dépense des sommes très importantes dans la

sécurité et le développement en abandonnant à d'autres le profit géopolitique.

Les efforts d'adaptation des outils financiers dans le domaine civilo-militaire et du renforcement des capacités sont notables. En revanche, pour le volet opérationnel militaire, les progrès se font attendre.

### *1.2.3. Les lacunes du modèle actuel : un financement décorrélé du coût réel des opérations*

Le financement des opérations militaires de l'Union concerne aussi bien les opérations préventives de stabilisation que les aspects civilo-militaires requérant des moyens militaires. Cet entrelac de missions, et les instruments financiers associés, a été décrit précédemment. Il est complexe et encore incomplet.

Cependant, s'intéresser au financement des opérations militaires c'est aussi, et avant tout, s'intéresser au financement de la phase opérationnelle active d'une opération extérieure. Or, la prise en charge de ces coûts par le mécanisme ATHENA ne tient pas compte des frais réellement assumés par les États. Le déséquilibre financier est encore plus criant lorsqu'il s'agit des missions militaires exécutives. Cette situation s'explique en grande partie par des divergences de vues entre les États membres, seuls garants des ambitions européennes en matière de politique étrangère et de sécurité.



1 / Les coûts réellement supportés par les États participants.

Les dépenses relatives aux opérations et exercices militaires de l'UE sont prises en charge par le mécanisme intergouvernemental ATHENA dès lors qu'elles figurent dans la liste de coûts communs établie par décision du Conseil. La prise en charge est plus ou moins automatique suivant le type de dépense. Par opposition, l'ensemble des dépenses ne figurant pas dans cette liste sont considérées comme des coûts « nationaux » ou *Nation Borne Costs* (NBC) et sont entièrement à la charge des États.

Dans les faits, les coûts communs pris en charge par ATHENA représentent une faible part des coûts réels d'une opération militaire. Ils peuvent par exemple concerner les frais de fonctionnement de l'état-major de force (EMF), le déploiement et l'hébergement de l'état-major, les systèmes informatiques, le recrutement d'employés locaux (interprètes), l'évacuation médicale (MEDEVAC), etc.

Ces coûts sont faibles en comparaison des coûts générés par le transport stratégique lors du déploiement de l'ensemble de la force<sup>30</sup>, ou des salaires des militaires (le titre 2), de leur hébergement et leur alimentation au quotidien (*cf. figure 5*). Pourtant, ces coûts sont dits nationaux. Cela explique pourquoi le mécanisme ATHENA ne permet de financer en moyenne que 15% des coûts opérationnels : « *Durant l'opération EUFOR RDC de juin à novembre 2006, les dépenses furent financées par ATHENA à hauteur de 19 millions d'euros tandis que les*

---

<sup>30</sup> La prise en charge du coût du transport vers et depuis le théâtre des opérations est prévue seulement « lorsque le Conseil en décide ainsi » (annexe III, partie B, Décision (PESC) 2015/528 du Conseil, 27 mars 2015).

*coûts pour la France s'élevèrent à 70 millions d'euros. L'opération EUFOR Tchad-RCA fut financée par ATHENA pour un total de 130 millions d'euros, contre près de 600 millions à la charge individuelle des États (de janvier 2008 à mai 2009)<sup>31</sup> ».*

Par conséquent, l'essentiel des coûts opérationnels reposent sur les États dont les armées disposent des moyens et capacités requises comme la France et le Royaume-Uni. Ils assument seuls les surcoûts engendrés par les opérations : augmentation des soldes (primes), entretien des matériels, consommation (munitions, essence), etc<sup>32</sup>.

2 / Une prise en charge inégale des coûts communs suivant le type de mission.

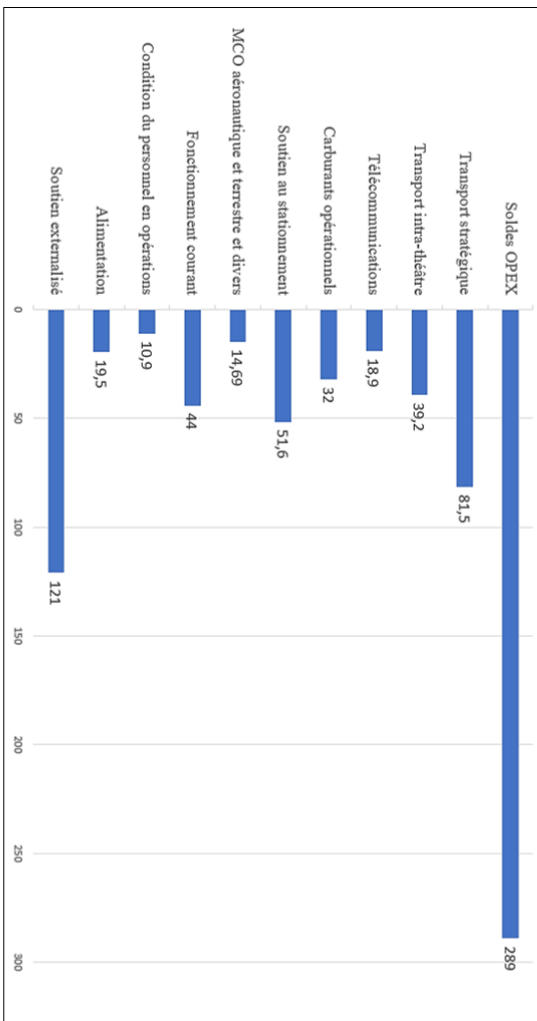
Les coûts afférents aux opérations militaires, ou missions « exécutives » de type EUFOR, ne se répartissent pas de la même manière que pour les missions militaires non-exécutives de type EUTM.

---

<sup>31</sup> THEVENET (Laurent), *Le financement des opérations militaires de l'Union européenne : Quel avenir pour le mécanisme ATHENA ?* Mémoire pour le Master 2 Recherche « droit et gouvernance des systèmes financiers publics », présenté et soutenu en juin 2018.

<sup>32</sup> Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, *Les forces terrestres européennes dans les opérations d'intervention extérieure, Rapport présenté au nom de la Commission de défense*, Chapitre 5 – Le financement, Document C/1953 du 22/11/2006, 52<sup>e</sup> Session, 2006.

**Volume financier des activités OPEX en BSS en 2018  
(hors munitions) en millions d'euros**



*Figure 5 - Répartition des dépenses opérationnelles en Bande Sahélo-Saharienne (BOP OPEX 2018, source : CPCO, © G. Iqoujima).*



Par nature, les EUFOR nécessitent plus de moyens humains et de matériels lourds. Les surcoûts seront donc plus importants en matière de ressources humaines et de logistique (transport stratégique et intra-théâtre, infrastructure, protection, etc.). De ce fait, la faible prise en charge des coûts communs par ATHENA pèsera plus lourdement sur les États engagés dans l'opération. En 2015, pour tenter de remédier à ce déséquilibre, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle « *il demande au prochain Conseil européen sur la défense d'envisager un nouvel élargissement des coûts admissibles dans le cadre d'ATHENA, comme le financement automatique des dépenses liées au déploiement des opérations et missions de la PSDC (infrastructures pour l'hébergement des forces, dépenses liées à la mise en place des points d'entrée des troupes sur les théâtres d'opération et les stocks de sécurité en vivres et carburants lorsqu'ils sont nécessaires)*<sup>33</sup> ».

S'agissant du cas particulier des Groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE), et bien que ces derniers n'aient encore jamais été utilisés, la question de leur financement a déjà été maintes fois posée. Aujourd'hui, le financement du transport stratégique des GTUE n'est pas automatique et dépend d'une décision du Conseil. En cas de refus, les coûts d'une telle opération retomberaient presque exclusivement sur la nation cadre d'alerte. Cette situation, contraire au principe élémentaire de solidarité entre États membres, explique en partie les raisons ayant conduit à l'immobilisme des GTUE. De plus, elle induit une incertitude financière pénalisante lors du processus décisionnel d'engagement de la force.

---

<sup>33</sup> Résolution du Parlement européen du 21 mai 2015 sur le financement de la politique de sécurité et de défense commune (2014/2258(INI)).

Finally, the member States reaffirmed their wish to finance the deployment of GTUE during the European Council of 22 June 2017 (Council conclusions): « *le déploiement de groupements tactiques devrait être pris en charge de façon permanente en tant que coût commun par le mécanisme ATHENA.* »

The case of financing EUTM missions is very different. In fact, EUTM have a much smaller logistical and human footprint on the ground. These missions generate national (NBC) costs much more limited, and their common costs represent a more important part of the expenses. The global cost of EUTM is therefore more largely covered by the ATHENA mechanism.

Thus, military operations of type EUFOR are financed in large part by the States and marginally by ATHENA. In a large measure, the imbalance is due to the fact that common costs eligible to the mechanism represent only a negligible part of the global cost of an operation.

3 / The foundations of the unequal distribution of financing of the PSDC.

Common costs eligible to the ATHENA mechanism are limited to a restricted list of expenses. In addition, the most expensive expenses such as strategic transport must be the subject of a political consensus during a Council vote.

At the occasion of the revisions of the ATHENA mechanism, the question of the expansion of the list of common costs is systematically the subject of negotiations between the States that are favorable, and those that are opposed. The States favorable to a better coverage of

coûts communs sont naturellement ceux qui participent aux opérations. Cela a longtemps été le cas de la France, troisième contributeur du mécanisme selon la clé de répartition du PNB. Aujourd'hui, la situation est différente. L'armée française est fortement engagée à titre national dans la Bande Sahélo-Saharienne (BSS) et au Levant. Bien qu'elle soit toujours l'un des moteurs d'une défense plus européenne, elle ne promeut pas aveuglement l'élargissement des coûts communs, lesquels ont pour conséquence immédiate d'alourdir la facture de ses engagements extérieures sans faire baisser la charge financière globale<sup>34</sup>. Le Royaume-Uni, pour des raisons plus atlantistes, s'y était longtemps opposé. Sur ce point, le *Brexit* permet d'envisager des évolutions positives.

Par ailleurs, un simple accroissement de la prise en charge des coûts communs pourrait s'avérer contre-productif. Cela réduirait la part individuelle des dépenses pour les États participants tout en augmentant significativement le coût du financement individuel des États contributeurs de la PSDC. Dans ce cadre, certains États membres pourraient opposer leur veto pour bloquer toute intervention militaire européenne afin de ne pas avoir à en assumer la charge financière. Ce type de blocage a d'ores et déjà été anticipé dans le processus décisionnel. Lors des votes du Conseil à l'unanimité, les États membres peuvent mettre en œuvre l'abstention constructive<sup>35</sup>, et demander expressément à ne pas financer une opération. Pour l'heure, les États s'étant abstenus n'ont jamais demandé à

---

<sup>34</sup> Le financement du mécanisme ATHENA est pris sur l'enveloppe du BOP OPEX. Il constitue une charge supplémentaire au regard des opérations nationales conduites par la France.

<sup>35</sup> Par le biais de cette procédure, les États ne s'opposent pas à la création d'une opération de l'UE.

être déliés de leur engagement financier. Qu'en serait-il en cas d'élargissement significatif des coûts communs ?

Le financement des opérations est intrinsèquement lié à la politique internationale des États ainsi qu'à leur vision stratégique pour la défense de l'Europe. Déséquilibré voire inadapté, le modèle actuel de financement des opérations militaires est la résultante des tergiversations des Européens.

La PSDC repose aujourd'hui sur des instruments financiers qui ont progressivement été conçus et façonnés pour assurer le financement des activités européennes dans les domaines civils, civilo-militaires et militaires. Leur diversité et hétérogénéité (origine intergouvernementale ou communautaire), illustre et contribue à la complexité de l'action extérieure de l'UE.

Une simplification du système financier dans son ensemble est en cours. Elle devra permettre de mieux traduire les ambitions de la Stratégie globale de l'UE en apportant plus de cohérence au financement de l'action extérieure. Car si le facteur budgétaire ne peut expliquer à lui seul le manque d'engagement opérationnel des Européens, il apparaît cependant déterminant. En Libye en 2011, alors que le *Nordic Battlegroup* est sur le point d'être engagé : « *la question de prise en charge des coûts freine le déploiement* »<sup>36</sup>.

Pour agir, l'Europe doit donc disposer d'une stratégie financière efficace et équilibrée.

\*

---

<sup>36</sup> DUMOULIN, GROS-VERHEYDE, *op. cit.*, p 345.



## PARTIE II

# VERS UN JUSTE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS

---

Conscientes des difficultés créées par la fragmentation et le manque de cohérence budgétaire de l'action extérieure, les institutions européennes poursuivent un processus de modernisation financière. Le projet de Facilité européenne pour la paix (FEP) initié par la Commission européenne en juin 2018 (2.1) est une première étape vers la création du « budget de défense commun » évoqué par le président de la République à la Sorbonne. Cependant, pour être efficace et solidaire, et donc durable et crédible, le financement des opérations doit permettre un rééquilibrage en faveur des États concrètement engagés dans la défense de l'Europe (2.2). Il doit également être incitatif et force d'entraînement pour l'ensemble des États de l'UE (2.3).

### ***2.1. Une nouvelle stratégie de financement à consolider : la Facilité européenne pour la paix (FEP).***

Proposée par la Haute représentante, madame Federica Mogherini, avec le soutien de la Commission européenne, la FEP a pour objectif « *de combler les lacunes que présente actuellement la boîte à outil de l'UE, afin que l'Union puisse en faire davantage et agir plus rapidement. La facilité optimisera ainsi l'incidence, l'efficacité et la durabilité de l'ensemble des actions extérieures menées*

*par l'UE dans le domaine de la paix et de la sécurité<sup>37</sup> ».* En fait, la proposition de la HR consiste essentiellement à améliorer le système financier sans révolutionner le financement des opérations.

En faisant la synthèse des outils existants, la FEP cherche un gain d'efficacité. Cependant, il s'agira de veiller à ne pas perdre l'agilité du mécanisme ATHENA qui s'est avéré évolutif et pragmatique dans la gestion financière des opérations.

### *2.1.1. La Facilité européenne pour la paix ou comment améliorer l'existant sans changer de cap*

Avec la FEP, l'UE disposerait d'un mécanisme regroupant l'ensemble des ressources destinées au financement du volet militaire de la PESC et son approche sécuritaire intégrée. Le projet vise également à améliorer et étendre la capacité de financement des coûts communs actuellement gérée par le mécanisme ATHENA.

1 / Fusion des instruments financiers et élargissement du champ des activités finançables.

À l'instar du mécanisme ATHENA, le projet de FEP est un mécanisme financier intergouvernemental reposant sur un fonds hors budget qui devra figurer dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 (proposition de la Commission).

---

<sup>37</sup> ANONYME, *Questions et réponses : la facilité européenne pour la paix*, [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu), consulté le 26 février 2019.

- Le fusionnement :

La FEP permettra de financer l'ensemble des actions extérieures ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense qui sont menées au titre de la PESC. Parfaite synthèse du système de financement de l'UE dans le domaine militaire, la FEP devra donc se substituer aux outils actuels mis en place pour la prévention des conflits, la préservation de la paix et le renforcement de la sécurité internationale. Il s'agit du mécanisme ATHENA pour les missions et opérations militaires, et de la FAP pour le soutien de la paix en Afrique. Le dispositif n'est pas destiné à remplacer le budget « PESC » qui finance les missions civiles de la PSDC, ni le budget CBSD (IcSP) pour la construction de capacités « civiles » des partenaires (*cf. figure 6*).

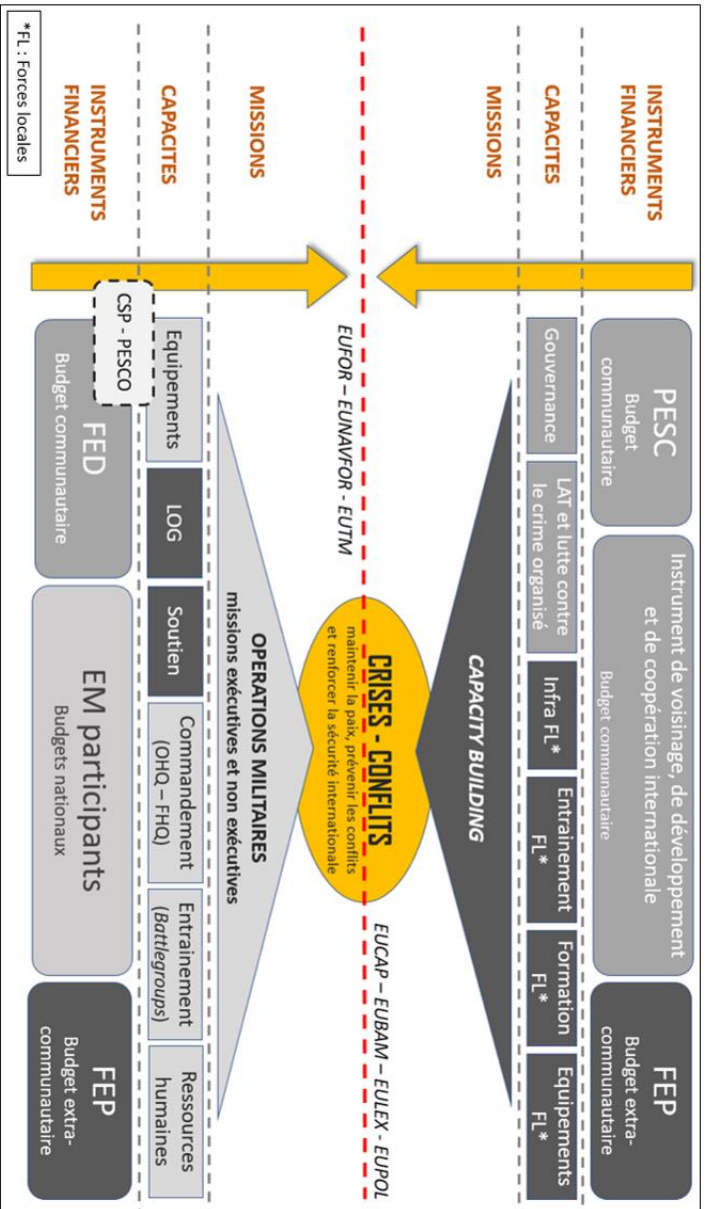


Figure 6 –Financement des opérations et du Capacity Building (© G. Yapojuim).

- Élargissement du champ d'activités :

La facilité proposée élargirait le champ des coûts communs des missions et des opérations militaires relevant de la PESC (*cf. figure 7*). À ce titre, la Commission propose un budget de 10,5 milliards d'euros pour le prochain CFP et 800 millions d'euros en 2021, loin devant le budget annuel cumulé d'ATHENA et de la FAP.

Ce budget global sera en partie « fongible »<sup>38</sup>. Il devra également permettre d'étendre à l'échelle mondiale les aides financières dédiées aux missions de soutien de la paix menées par les partenaires et d'étoffer les activités de renforcement des capacités pour les acteurs militaires. En réponse aux lacunes du système actuel (*Train and Equip* « civil » du CBSD), la facilité permettra donc de financer l'achat d'équipements et de matériels militaires au profit des partenaires de l'UE. À noter que la FEP se distingue clairement du projet de Fonds européen de défense (FED) portant sur le financement du volet capacitaire au profit de la BITD-E.

Les débats actuels portent sur la gouvernance, les volumes financiers et les modalités de gestion. Quant à l'avenir du mécanisme ATHENA, rien n'est pas encore véritablement décidé.

---

<sup>38</sup> Une réserve minimum de 30% du plafond annuel de la FEP sera constituée en réserve de crédit non affecté.

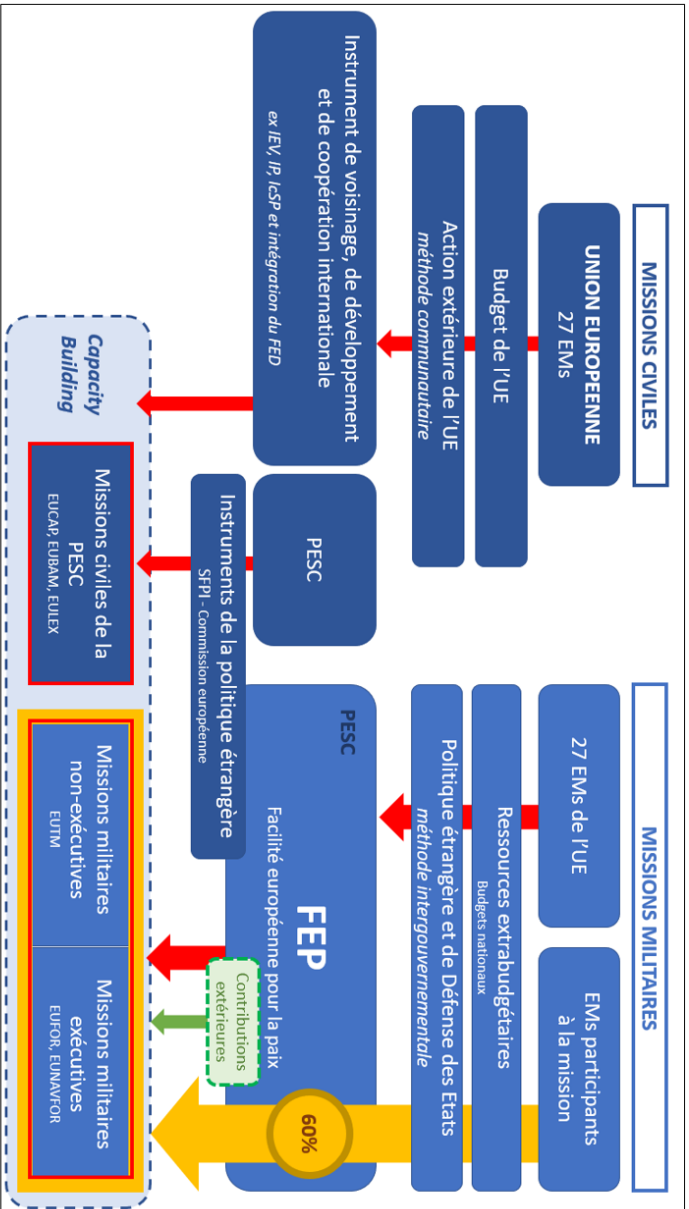


Figure 7 – Financement des opérations européennes dans le CFSP 2021-2027 avec le projet de FEP (© G. Yapoŋjan).

## 2 / Prise en charge accrue des coûts communs : fausse bonne nouvelle ?

Le principal argument associé à la création de la nouvelle facilité réside dans l'augmentation du niveau de prise en charge financière des coûts communs. Actuellement de l'ordre de 15%, il pourrait être porté à 40% (cf. figure 7).

Dans une logique de solidarité, le fait d'augmenter le niveau de financement des coûts communs revient à accroître la participation financière de tous les États au bénéfice des seuls États participants aux opérations. Cela rejoint une demande formulée par le Parlement européen quant au fait « *de rationaliser et d'augmenter la part des coûts communs [...] en vue d'une répartition plus équitable des coûts des opérations militaires* ». Cependant, cette solution revient encore une fois à augmenter le niveau global des dépenses sans chercher à mieux les équilibrer. Cela ne manquera pas d'entraîner des situations de blocage lors des prochaines négociations sur la FEP. Pour réduire les contributions directes des États membres tout en augmentant les ressources disponibles, une solution consisterait à transférer la charge sur les ressources propres de l'Union (taxes douanières etc.).

Par ailleurs, l'addition de la FEP pourrait s'avérer d'autant plus lourde qu'elle sera financée par des contributions annuelles des États membres sur la base d'un budget prévisionnel décidé dans le prochain cadre financier pluriannuel (10,5 milliards sur sept ans). Dans le cas d'ATHENA, les contributions des États sont recueillies en fonction de l'expression d'un besoin opérationnel (identifié et planifié). En proposant la création d'un fonds permanent, la Commission européenne demande donc aux

États de financer « sans compter » pour gagner en réactivité.

Sous cette forme, la FEP présente donc un risque de dérive financière. De plus, l'annonce d'une augmentation de 15 à 40% pour la prise en charge des coûts communs ne présente pas de véritable intérêt, si la part des coûts nationaux reste très fortement majoritaire.

3 / L'approche sécuritaire intégrée, principale bénéficiaire de la FEP.

Le projet de FEP est conforme à la Stratégie globale de l'UE (SGUE) et ses trois priorités : être en mesure de répondre aux conflits et crises extérieures ; renforcer les capacités de réponse des partenaires ; protéger l'Union et ses citoyens<sup>39</sup>.

Ainsi, son originalité réside dans le financement élargi des activités civilo-militaires ou dans le renforcement du soutien au profit des acteurs militaires des pays partenaires (*Capacity Building* et *Train and Equip*). La FEP devrait en outre permettre l'achat d'armements destinés aux partenaires de l'UE. C'est la fin d'un tabou.

Le projet de FEP prévoit une enveloppe budgétaire consacrée au domaine du *Capacity Building* militaire aux environs des 300 millions d'euros par an. Cela revient à multiplier par un facteur 10 les ressources financières actuellement dédiées à la FAP et au CBSD. De plus, la Commission propose de modifier la procédure décisionnelle relative aux projets de *Capacity Building* en passant par la majorité qualifiée. *Quid* pour les décisions

---

<sup>39</sup> Conclusion du Conseil sur la mise en œuvre d'une stratégie globale de l'UE (SGUE) de sécurité et de défense le 14 novembre 2016.



relatives à la fourniture d'armements destinés aux partenaires de l'UE et financées par la FEP ?

La FEP est conçue comme l'instrument d'une politique sécuritaire globale très favorable aux aspects civilo-militaires. Néanmoins, son caractère opérationnel et l'apport pour le financement des opérations militaires de type EUFOR ne sont pas encore acquis. L'augmentation du niveau de financement des coûts communs présente un intérêt réel mais relatif.

### *2.1.2. Transition « ATHENA – FEP » : le risque d'une perte d'efficacité*

La FEP est encore à l'état de projet et son avenir est en grande partie lié à celui du mécanisme ATHENA. Dédié au financement du coût commun des opérations, ce dispositif sait composer avec les contributions financières des États membres comme celles des partenaires extérieurs et des organisations internationales. Sur le mode intergouvernemental, il a su s'adapter aux nécessités opérationnelles tout en se conformant à la volonté souveraine des États. Quel que soit le contenu définitif du projet porté par la Commission européenne, l'agilité et l'efficacité du dispositif devront être préservées.

1 / Le recours à des sources de financement extérieures.

Le financement des opérations militaires de l'Union européenne est ouvert aux pays tiers, européens ou non-européens, participant ou ne participant pas aux opérations. Ces derniers peuvent verser des contributions volontaires au mécanisme ATHENA qui en assure la gestion. Ce dispositif permet aux partenaires de l'UE de contribuer aux actions menées dans le cadre de la PSDC

(projets ou dépenses opérationnelles). Le Danemark peut ainsi décider de contribuer aux opérations de l'UE en dépit de son *opt-out*, de même que le Royaume-Uni *post-Brexit*. De plus, ATHENA peut recueillir les participations financières des organisations internationales telles que l'ONU ou l'OTAN.

*L'exemple de la formation des garde-côtes libyens* : une partie de la formation des garde-côtes est assurée en Italie par des personnels de l'opération militaire EUNAVFOR Med Sophia. En toute logique, il s'agit d'une action relevant du domaine du *Capacity Building*. Les dépenses occasionnées par cette formation (transport des garde-côtes, hébergement, alimentation et habillement) auraient donc dû être financées par la FAP ou le CBSD. Or la FAP ne permet pas de financer des États (la Libye) et les conditions de recours au CBSD sont particulièrement restrictives.

Dans ce cas, le commandant de l'opération militaire a demandé à ce que les dépenses soient couvertes par le mécanisme ATHENA. Faute de consensus au sein du Comité spécial, il a finalement été décidé de recourir aux contributions extérieures sur la base du volontariat<sup>40</sup>.

Cet exemple illustre parfaitement les difficultés auxquelles ATHENA doit faire face compte tenu de la complexité du système de financement des opérations. Ce faisant, il démontre l'adaptabilité de ce mécanisme et milite pour pérenniser son expertise opérationnelle et sa réactivité.

---

<sup>40</sup> La gestion administrative de ces contributions incombe aux responsables financiers de l'opération.

2 / Préserver le caractère opérationnel du financement des interventions militaires européennes.

À travers la mise en œuvre de dispositifs et de procédures *ad hoc*, le mécanisme ATHENA s'avère être d'une grande réactivité.

Dans un souci de réactivité opérationnelle, le mécanisme ATHENA met en place des arrangements administratifs et des contrats-cadre. Cela permet de proposer des solutions de soutien externalisé clés-en-main au profit des commandants d'opérations : contrat multiservices de l'Économat des armées, EDA (restauration, hébergement et loisir) ; contrat de l'Agence européenne défense, AED (logiciel de gestion RH, système de mise en réseau de surveillance maritime pour *Sophia*) ; *Movement Coordination Center Europe*, MCCE (transport de surface), *Athens Multinational Sealift Coordination Center*, AMSCC (transport maritime) ; Service des essences des armées, SEA (soutien pétrolier).

Par ailleurs, les contrats d'externalisation de la force peuvent être passés en commun via ATHENA qui en assure la gestion administrative. Ce dispositif permet de rationaliser les dépenses nationales (*Nation Borne Costs*, NBC) restant à la charge des États participants, et potentiellement, de faire des économies d'échelle. ATHENA préfinance les dépenses qui sont ensuite remboursées par les États.

Fait notable, il existe une « *Golden clause* » qui permet au comité spécial ATHENA, à l'unanimité, d'autoriser le financement de dépenses non éligibles aux coûts communs. Pourtant, le périmètre des coûts communs pris en charge par ATHENA est défini en amont du déclenchement d'une opération militaire. La « *Golden clause* » permet de contourner les restrictions initiales du

plan de financement validé par le Conseil. Rappelons que les représentants de chaque État membre siègent au Comité. Cette procédure permet notamment d'éviter des situations de blocage et témoigne une nouvelle fois de la souplesse du système actuel.

Surtout, la réactivité d'ATHENA est assurée par le fait que le commandant d'opération est en lien direct avec le Comité spécial au niveau stratégique. Il n'y a pas d'intermédiaire et les décisions financières peuvent être prises très rapidement.

Bien sûr, le système de financement des coûts communs mis en place avec ATHENA reste perfectible. Dans la phase initiale de déclenchement d'une opération, le mécanisme ATHENA a souvent été taxé d'un manque de réactivité. Un délai de 30 jours est effectivement nécessaire pour appeler les contributions des États membres. Tirant les enseignements de cette lacune, la Commission européenne propose donc que la FEP soit conçue comme un fonds « permanent » inscrit dans le cadre financier pluriannuel. Cette proposition vise en partie à résoudre le problème de réactivité financière au moment du lancement d'une opération.

3 / L'épineux sujet d'une communautarisation de la gouvernance financière.

Le choix de la gouvernance financière de la FEP oppose deux visions : l'une est plus intergouvernementale et liée au caractère souverain des affaires militaires, et l'autre, plus communautaire, avec une implication accrue de la Commission et du Parlement européen.

Dans le cadre actuel de financement des opérations militaires, la gouvernance financière est intergouvernementale. Elle est assurée par les États dont

les représentants siègent au sein du Comité spécial ATHENA. Par ailleurs, le mécanisme est positionné au sein de la DG « administration » du Secrétariat Général du Conseil. Ce mode de gouvernance paraît justifié étant donné l'origine extracommunautaire des fonds d'ATHENA. Cependant, après le traité de Lisbonne, ATHENA aurait logiquement dû migrer vers le SEAE avec les autres organes de la PSDC sous la responsabilité du HR.

Avec le projet de FEP se pose à nouveau la question du transfert de la gouvernance financière du mécanisme de financement des opérations militaires, ATHENA ou la FEP, vers le SEAE. Le HR en assurerait la gestion opérationnelle (décider et planifier l'emploi des ressources) avec le soutien de la Commission pour l'exécution et la gestion financière à l'instar des missions civiles de la PSDC (gestion via le SFPI). Il semble d'ores et déjà acquis que la FEP sera placée sous la double tutelle du HR et des États qui restent décisionnaires (fonds intergouvernemental). Les modalités de la gestion financière de la FEP continuent cependant d'être débattues.

Alors que l'administrateur d'ATHENA est directement en lien avec les États décisionnaires via le Comité spécial, dans le cadre de la FEP l'administrateur rendra compte au HR qui se retournera vers une nouvelle structure intergouvernementale (comité). Le SFPI qui gère actuellement les missions civiles de la PSDC pourrait administrer la FEP. Ce maillon supplémentaire pourrait ralentir l'efficacité du financement des opérations dont le pilier est actuellement le commandant d'opération, ordonnateur délégué, en lien décisionnel direct avec le comité.

Pour le *Capacity Building*, la gestion financière est d'ores et déjà assurée par la Commission (DG DEVCO) puisque la FAP est issue du Fonds européen de développement (FED). Pour autant, les projets sont initiés au titre de la PSDC au niveau du SEAE. À l'avenir, une seule et même structure sera logiquement chargée de la gestion financière des opérations militaires et du *Capacity Building*.

Concernant le processus décisionnel intergouvernemental, le projet de FEP conserverait l'unanimité pour le financement des opérations militaires. Le vote à la majorité qualifiée pourrait être mise en œuvre pour les autres piliers de soutien aux partenaires.

Le projet de FEP est ambitieux. Il témoigne de la volonté de l'UE d'accroître ses capacités de financement dans le domaine des opérations militaires et du *Capacity Building* en tenant compte des lacunes du système actuel. Pourtant, la FEP ne doit pas se contenter d'imiter ATHENA qui a d'ores et déjà démontré son agilité et une forte réactivité. La FEP doit s'inspirer des bonnes pratiques tout en apportant des réponses nouvelles et concrètes aux problèmes rencontrés pour le financement commun des opérations.

## ***2.2. Rééquilibrer la charge financière au profit des États participants aux opérations. Des solutions à court et moyen terme.***

En cours de définition, la FEP n'apporte pas de réponse quant au déséquilibre du système de financement des opérations dont les seuls États membres participants assument l'essentiel des dépenses. Il apparaît donc crucial que la réforme en cours pour le financement des activités militaires de la PESC s'intéresse davantage aux équilibres budgétaires. Augmenter le volume de financement pour les seuls coûts communs ne sera pas suffisant.

### *2.2.1. Privilégier le cadre des alliances avec des partenaires « engagés », l'exemple de l'IEI*

Pour s'engager ensemble sur le terrain, les Européens doivent partager des intérêts stratégiques communs. Leur désaffection pour les opérations de l'UE et leur tropisme atlantique s'explique en grande partie par un manque de convergence stratégique (concordance inégale des intérêts vitaux, stratégiques et de puissance). L'Initiative européenne d'intervention (IEI) proposée par la France<sup>41</sup> consiste à faire converger un nombre restreint d'États<sup>42</sup> autour d'un projet commun plus ambitieux pour la défense de l'Europe.

---

<sup>41</sup> Discours de la Sorbonne du Président Emmanuel Macron le 26 septembre 2017.

<sup>42</sup> Dix États actuellement : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Finlande.

1 / L'Initiative européenne d'intervention (IEI), un cadre adapté au partage des coûts réels.

Compte tenu de son objectif résolument opérationnel, l'IEI pourrait constituer le cadre d'action privilégié pour des opérations militaires européennes financièrement plus solidaires : « *Initiative ambitieuse à caractère résolument opérationnel, l'IEI vise à favoriser l'émergence d'une culture stratégique européenne commune et à créer les conditions préalables pour de futurs engagements coordonnés et préparés conjointement sur tout le spectre de crise.* »<sup>43</sup>

Le fondement opérationnel de l'IEI doit logiquement se traduire par une implication forte de ses membres dans des opérations militaires conjointes, potentiellement sous label de l'Union européenne<sup>44</sup>. Les interventions militaires éventuellement décidées sous l'impulsion d'États membres de l'IEI bénéficieront ainsi d'une réactivité accrue au moment du processus de génération de force. Les coûts humains et matériels de l'opération seront mieux répartis entre les différents acteurs et pourvoyeurs de moyens, plus nombreux et volontaires.

Dans le système actuel de financement des opérations de l'UE, les moyens humains et matériels sont considérés comme relevant des coûts nationaux non éligibles. Et dans une large mesure, le déploiement de ces moyens ainsi que leur entretien pendant la durée de l'opération ne sont pas pris en charge par le mécanisme de financement des coûts

---

<sup>43</sup> Consultation du site Internet de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) le 20 décembre 2018 : l'Initiative européenne d'intervention.

<sup>44</sup> Initiative française, l'IEI ne s'inscrit pas dans le cadre institutionnel de la PSDC. Cela permet notamment au Danemark d'être membre ainsi qu'au Royaume-Uni à l'issue du *Brexit*.



communs. Le fait que l'opération puisse reposer sur un noyau dur d'États solidaires les uns des autres permettra d'assurer un financement plus équitable.

Le fait que l'initiative rassemble un nombre restreint de pays est aussi un gage de son efficacité opérationnelle et financière. En effet, l'IEI est : « *construite autour d'un socle restreint d'États européens ayant démontré leur volonté politique et leur capacité militaire d'assumer un engagement en opérations au service de la sécurité européenne*<sup>45</sup> ». Les membres de l'IEI sont aussi ceux qui disposent des ressources opérationnelles les plus importantes à l'échelle européenne, au premier rang desquels le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.

## 2 / Éligibilité de l'IEI au financement de l'UE.

Hors cadre institutionnel de l'Union européenne, l'IEI n'en est pas moins l'instrument opérationnel d'une défense proprement européenne. La plupart de ses membres sont par ailleurs membres de l'UE.

Motivées par des États à la fois membres de l'IEI et de l'UE, les interventions militaires conduites par l'Union européenne pourront naturellement bénéficier du système de financement de l'Union. Dans un tel cas de figure, le partage des coûts réels de l'opération serait optimal. L'opération reposerait alors sur une dynamique opérationnelle forte et synonyme d'un engagement humain et matériel supérieur de la part des États de l'IEI. De plus, les coûts communs pourront être financés par le mécanisme dédié, ATHENA, puis la FEP.

En dehors d'un tel cadre d'action, la prise en charge des coûts réels reste modeste. Compte tenu du faible niveau de

---

<sup>45</sup> Site Internet de la DGRIS, *Ibid.*

participation des Européens aux opérations, la charge des coûts nationaux reste très supérieure aux dépenses couvertes par les coûts communs. La réforme du mécanisme de financement des coûts communs à travers la FEP devrait donc s'intéresser prioritairement à cet aspect du problème.

### *2.2.2. Mieux cibler les efforts financiers en privilégiant les missions exécutives*

Le rééquilibrage du système financier implique un meilleur ciblage des dépenses. Or, les missions exécutives sont les plus coûteuses et disposent d'un faible niveau de financement commun.

1 / Un coût prévisionnel plus important pour les opérations militaires dites exécutives.

L'analyse des coûts générés par une opération militaire (cf. *figure 5*<sup>46</sup>) indique que le montant global des dépenses est fonction de la quantité, du volume et de la nature des moyens engagés. Parmi les postes budgétaires les plus importants figurent les salaires et la logistique associée au déploiement des moyens humains et matériels.

Pour une mission de gestion de crise, le nombre de militaires déployés sera beaucoup plus important que pour une mission de formation ou de *Capacity Building* dans un environnement moins hostile. De même, les moyens matériels nécessaires et l'empreinte logistique ne seront pas comparables entre une mission exécutive et une mission civilo-militaire non-exécutive. Les missions de

---

<sup>46</sup> Répartition des dépenses opérationnelles en Bande Sahélo-Saharienne (BSS) - BOP OPEX 2018.

type EUFOR génèrent effectivement des dépenses beaucoup plus importantes que les EUTM.

Afin de comprendre à quel point le système de financement actuel est déséquilibré, il faut rappeler que le mécanisme distingue les coûts communs, qui sont financés par ATHENA, et les coûts nationaux (NBC) restant à la charge des États participants.

Dans le cadre d'une mission exécutive de type EUFOR, les coûts communs (cf. section 1.2.1, §2) sont très faibles au regard du coût global (salaires, entretien des matériels, transport stratégique, infrastructures « nationales », etc.). Le système de financement des opérations militaires ne prend donc en charge qu'une part très faible des dépenses. On évoque souvent un rapport de 15%.

Au contraire, dans le cas d'une mission EUTM, la part des coûts communs pris en charge par le mécanisme ATHENA sera beaucoup plus importante. Le mécanisme permet effectivement de financer toute sortes de coûts liés au fonctionnement de l'état-major de force (EMF) sur le terrain ; système de communication, hébergement, alimentation, déplacements des militaires pour les besoins de l'état-major, etc. Or, une mission de ce type est majoritairement structurée autour de son EMF. Les États financent quant à eux un volume limité de moyens humains et de matériels légers. Par exemple, le financement d'EUTM Mali par la France en 2018 s'est réparti comme suit : 4,57 millions d'euros de contribution à ATHENA pour les coûts communs, et 0,72 million d'euros pour les coûts nationaux (NBC et soldes OPEX principalement)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Chiffres communiqués par l'EMA J8 « finance ».

À ce jour, la réforme proposée par la Commission européenne avec la création de la FEP ne permet aucunement de résoudre ce déséquilibre. S'il est difficile d'évaluer le montant réel des dépenses engendrées par une opération, il est néanmoins possible de limiter l'ampleur du déséquilibre entre coûts communs et coûts nationaux. Cela passe potentiellement par une approche différenciée entre le financement des opérations militaires exécutives et le financement des missions non-exécutives.

2 / Définir un financement des coûts communs plus équilibré pour les missions exécutives.

Le système de financement des opérations militaires n'opère pas de distinction entre les différents types de missions. Partant de ce principe et constatant que les coûts supportés par les États diffèrent significativement d'un type de mission à l'autre (exécutive ou non-exécutive), l'éventualité d'un financement à deux vitesses mérite d'être étudiée.

Un financement à deux vitesses distinguant les missions exécutives (EUFOR) et les missions non-exécutives (EUTM) permettrait de rétablir l'équilibre en faveur des EUFOR. Aujourd'hui, lorsque le Conseil décide la création d'une opération de l'UE, il en valide le plan de financement prévisionnel et fixe la liste des coûts communs qui seront éligibles. En créant des listes de coûts communs « toujours éligibles » distinctes suivant le type de missions, il sera ainsi possible d'instituer « une prime à l'engagement opérationnel ». La décision de création d'une opération par le Conseil entraînerait automatiquement une prise en charge supérieure de coûts opérationnels pour les EUFOR et la liste des coûts communs « toujours éligibles » devrait être revue à la

hausse. Pour commencer, cette liste pourrait intégrer les parties B et C de l'annexe III (cf. 1.2.1, §2).

La nouvelle facilité (FEP) prévoit en outre un élargissement des coûts communs, notamment en incluant le financement des GTUE. Pour être utile, cet élargissement devrait aussi revêtir un caractère automatique dans le cas des EUFOR.

Pour illustrer l'impact positif qu'aurait une telle mesure, évoquons le cas de l'activation de la mission EUFOR Tchad de mars 2008 à mars 2009 : l'alerte opérationnelle était alors assurée par la Suède avec le *Nordic Battlegroup* initialement favorable au déploiement du GTUE souhaité par la France. Au même moment cependant, le budget de la défense suédois a fait l'objet d'une réduction qui a conduit à la démission du ministre de la Défense de l'époque. En contexte de crise économique et politique, la Suède a donc révisé sa position, et ce d'autant plus que le recours au mécanisme ATHENA pour financer une partie du déploiement du *Nordic Battlegroup* était loin d'être assuré. L'Allemagne y semblait d'ailleurs opposée. Pour le déploiement d'EUFOR Tchad, il aura finalement fallu attendre cinq conférences de génération de force et un engagement très important de la France (55% des troupes, du transport aérien et des moyens logistiques) afin de fournir les ressources demandées par le Commandant de l'opération, en cohérence avec la planification stratégique<sup>48</sup>.

Avec la mise en place d'un système de financement différencié, plus équilibré concernant les missions

---

<sup>48</sup> ENGBERG (Katarina), *The EU and Military Operations – A comparative analysis*, Routledge Studies in European security and strategy, 2014, p 123.

exécutives, l'incertitude financière pourrait être réduite. Les décisions du Conseil quant à l'activation d'une opération exécutive s'accompagneraient automatiquement d'un financement adapté aux exigences opérationnelles. Les décisions étant prises à l'unanimité par les États membres, cette nouvelle réglementation risque néanmoins de créer des situations de blocage. Pour y remédier, il faudra compter sur l'IEI et l'implication concrète des États européens désireux de promouvoir une défense plus européenne.

### *2.2.3. Mieux répartir la charge financière entre les États de l'Union*

Le système financier des opérations est déséquilibré pour plusieurs raisons. Il ne s'intéresse pas aux coûts réels, n'est pas favorable aux missions véritablement opérationnelles, et pèse doublement sur les États qui participent effectivement aux opérations. Un financement plus juste des opérations passe donc par une révision profonde des principes qui prévalent actuellement.

1 / Adapter le principe du « *Costs lie where they fall* » et la définition des *Nation Borne Costs* (NBC) aux caractéristiques des missions européennes.

Le principe du « *Costs lie where they fall* » et son corollaire, les coûts dits nationaux ou *Nation Borne Costs* (NBC) font figure de dogme dans le financement des opérations. Cette vision immuable, et très otanienne, empêche l'émergence d'une véritable réforme du système de financement.

Une approche comparée des contingences financières des opérations de l'OTAN et de l'UE s'impose donc pour évaluer la pertinence du système financier. Sans nous

livrer à une étude approfondie du fonctionnement des deux organisations de défense, il est toutefois possible de souligner certaines caractéristiques :

- Pour l'OTAN : une capacité décisionnelle efficace sous *leadership* américain ; un soutien militaire de la superpuissance américaine ; un fort engagement des États membres aux côtés des Américains ; des États membres très majoritairement européens.
- Pour les Européens et l'Union européenne : pas de réel *leadership* ; seuls deux pays capables de conduire des opérations dans l'ensemble du spectre (France et Royaume-Uni) ; un faible niveau d'engagement opérationnel des États membres.

Pour être efficace, le système financier mis en œuvre au sein de l'OTAN repose largement sur les capacités militaires (moyens matériels en abondance) et financières des Américains ainsi qu'une forte participation des membres de l'alliance dans les opérations. De plus, rien ne serait possible sans un fort *leadership* des États-Unis.

Transposer le « *Costs lie where they fall* » dans le cadre opérationnel européen revient pour ainsi dire à vouloir faire fonctionner l'OTAN sans les États-Unis, et avec un engagement opérationnel beaucoup plus faible de ses membres. La conséquence directe de cette approche est l'immobilisme opérationnel des Européens dans les missions proprement européennes.

En bénéficiant de quelques aménagements, le système de financement actuel pourrait s'adapter aux réalités opérationnelles européennes.

Compte tenu du fait que le nombre d'États participants à l'opération est déterminant pour équilibrer les coûts

nationaux, il est nécessaire que le mécanisme de financement puisse intégrer ce paramètre. Les modalités du financement des coûts communs pourraient varier en fonction du niveau de participation effectif des États à l'opération. Ainsi, la liste des coûts communs à prendre en compte dans le financement de l'opération pourrait dépendre de l'efficacité du processus de génération de forces. Si la génération de forces est jugée satisfaisante par la nation cadre, le financement des coûts communs pourra s'opérer « normalement » en suivant le mode de financement courant. Dans le cas contraire, la liste initiale des coûts communs devrait être révisée et étendue. Le Conseil serait ainsi amené à valider un nouveau plan pour financer plus largement les coûts communs. En définitive, cela revient à prévoir un mécanisme de solidarité financière pour faire face à un manque d'appui opérationnel direct des États.

Le mécanisme financier pourrait également être amené à distinguer les États ayant une faible implication opérationnelle et les États plus lourdement engagés comme la nation cadre. Cette dernière mobilise plus d'hommes et de moyens matériels dans l'opération (exemple de la France contribuant pour 55% à EUFOR Tchad en 2008-2009). Ainsi, le règlement du mécanisme pourrait autoriser la prise en charge de certains coûts au seul profit de la nation cadre ou de toute autre États dont l'engagement financier serait conséquent. Dans ce cas, il conviendra de déterminer un seuil financier correspondant au niveau d'engagement des États.



2 / Un calcul des contributions tenant compte des dépenses assumées par les États participants. Pour en finir avec la double peine.

Certains États assument seuls une plus grande part de la charge financière des opérations. Du fait de leur richesse nationale, ils contribuent de manière plus importante aux coûts communs (clé de répartition du PNB pour le financement d'ATHENA). Ils participent également aux coûts indirects des opérations par le déploiement de troupes et de matériels. En outre, ils investissent plus largement dans l'outil de défense pour acquérir des capacités rares à l'échelle des États européens. Pour ces États, participer aux opérations de l'UE et financer les coûts communs constitue une double peine financière.

Pour équilibrer les dépenses et éviter la double-peine, une alternative pourrait consister à créer un « crédit d'impôts opérationnel » au profit des États actifs, une autre forme de prime à l'engagement permettant de diminuer, voire de supprimer, la contribution financière des États qui participent aux opérations.

Seul un rééquilibrage des dépenses plus favorable aux États engagés dans la défense de l'Europe permettra d'assurer une solidarité effective de la PSDC. Il apparaît donc fondamental que les réflexions en cours pour l'élaboration de la future facilité (FEP) prennent en compte ce facteur de déséquilibre en mettant en place des mécanismes de différenciation tels qu'évoqués *supra*.

Pour être réellement efficace et solidaire, la réforme du système de financement des opérations doit porter sur un rééquilibrage des dépenses plus favorable aux États qui participent effectivement à la défense européenne. Ce rééquilibrage financier peut prendre diverses formes :

soutenir l'affirmation d'un volontarisme opérationnel (exemple de l'IED) ; privilégier les missions exécutives, plus coûteuses ; tenir compte des dépenses indirectes assumées par les États participants aux opérations.

En se dotant d'un système de financement plus juste, l'UE favorisera la participation des États, petits ou grands, dans les opérations européennes. De manière générale, c'est en incitant les États membres à s'impliquer activement dans les missions militaires de la PSDC que le partage financier sera la plus efficace.

### ***2.3. Inciter les Européens à s'engager davantage pour mieux partager le coût global des opérations. Des solutions à moyen et long terme.***

Pour être plus soutenable, la charge financière des opérations européennes doit pouvoir être divisée entre les États membres de manière plus équitable. Or, compte tenu du système de financement actuel, ce sont les États participants aux opérations qui contribuent le plus. Pour diminuer la part des coûts nationaux (NBC) assumés par les États participants, il faut donc rechercher une participation directe et élargie des États membres. La facture globale de l'opération sera ainsi mieux répartie.

Ce résultat pourra être atteint si l'UE parvient à créer un cercle vertueux incitant les États membres à s'investir davantage : un *club* auquel il faut appartenir sous peine d'être marginalisé ou de perdre de l'influence à l'échelle européenne, voire mondiale ; et sur le plus long terme, un projet d'armée européenne.

#### ***2.3.1. Élargir le Club trop privé des acteurs de la défense européenne : une solution à moyen terme ?***

Certains sujets sont plus consensuels que d'autres à l'échelle de l'UE. Aussi, en s'appuyant sur des projets qui rassemblent, il sera possible de renforcer les synergies en matière de défense, et plus particulièrement dans le domaine des opérations. À ce titre, on a pu constater l'intérêt porté à la Coopération structurée permanente (CSP ou PESCO), source d'interopérabilité, ainsi qu'aux initiatives françaises de convergence stratégique : l'IEI et le projet de création d'une Académie européenne du renseignement.

1 / Donner la priorité aux projets opérationnels de la CSP destinés à renforcer l'interopérabilité.

La CSP est une disposition du traité de Lisbonne qui a finalement été activée en 2017. Cette disposition introduit la possibilité pour un groupe d'États membres de prendre des engagements réciproques afin de participer à des programmes d'armement commun ou de renforcer leurs capacités opérationnelles : « *les États qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit de engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union.* » (TUE art. 42.6).

Promue par la France, la CSP s'inscrit dans la PSDC et repose initialement sur un concept d'intégration différenciée visant la création d'un noyau dur de pays déterminés à faire avancer la défense européenne. À ce jour, la CSP compte finalement 25 États signataires engagés dans différents projets au sein de groupes plus restreints. Il ne s'agit donc pas d'un *club* privé mais bien d'un cadre ouvert à tous les pays qui souhaitent s'engager plus en matière de défense. Dans le domaine opérationnel, ils s'engagent notamment à rendre les forces nationales davantage déployables et inter-opérables.

Parmi les dix-sept premiers projets validés par le Conseil européen en 2018, on peut citer deux exemples ayant des implications opérationnelles : l'*European Medical Command* qui doit permettre à l'UE de disposer d'une capacité médicale projetable pour soutenir ses missions et opérations sur le terrain ; le *Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations* dont le rôle sera d'améliorer les capacités stratégiques de soutien logistique et de projection de forces de l'UE.

Fait notable, les projets de la CSP pourront bénéficier du soutien financier de l'Union par l'intermédiaire du nouveau Fonds européen de la défense (FED<sup>49</sup>). Lancé par la Commission européenne en juin 2018 pour soutenir le développement des capacités militaires des États membres et l'indépendance stratégique de l'UE, le FED apportera d'ailleurs une aide financière supérieure aux projets initiés dans le cadre de la CSP (bonus de 10% par rapport aux autres projets capacitaires). Il s'agit ainsi de favoriser les initiatives communes qui contribuent plus fortement à l'interopérabilité des forces européennes.

En incitant les Européens à concevoir et développer des capacités opérationnelles en commun, la CSP favorise directement les opérations militaires de l'UE. Rendues plus interopérables et disposant de capacités opérationnelles financées en commun, les armées européennes devraient logiquement agir plus naturellement dans un cadre européen. De plus, les matériels et capacités opérationnelles développés en commun pourront faire l'objet d'un emploi et d'un financement mutualisé en opération. L'interopérabilité et la mutualisation des capacités militaires seront ainsi sources d'économies pour les États, et d'équilibre pour le financement des opérations.

De plus, le recours à ces capacités en opération pourra logiquement être financé au titre des coûts communs par le mécanisme ATHENA (ou son successeur). Pour cela, il faut bien évidemment que les États en décident ainsi à l'unanimité. À ce titre, il est intéressant de noter que les États participants à la CSP s'engagent implicitement à mieux financer les opérations en commun : « *les États*

---

<sup>49</sup> La Commission européenne propose de doter le FED d'un montant de 13 milliards d'euros sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

*membres participants [de la CSP] s'efforceront d'atteindre une approche ambitieuse du financement en commun des opérations et missions militaires de la PSDC, allant au-delà de la définition des coûts communs fixée dans la décision du Conseil relative au mécanisme ATHENA »<sup>50</sup>. La volonté ainsi affichée par les États à travers cette formule souligne l'existence d'un lien naturel entre la recherche d'interopérabilité des projets portés par la CSP et le besoin d'un rééquilibrage de la charge financière des opérations.*

Devenu un concept inclusif, la CSP rassemble un plus grand nombre d'États autour de projets capacitaires ou opérationnels qui seront potentiellement source d'une mutualisation accrue des moyens et d'un rééquilibrage financier. Les projets opérationnels de la CSP les plus ambitieux en matière de mutualisation devraient idéalement pouvoir bénéficier d'un avantage financier encore supérieur afin de créer un effet levier.

2 / Approfondir les liens stratégiques avec les partenaires engagés : l'échange de renseignement.

La France a longtemps considéré que son avenir stratégique dépendait d'un renforcement de la puissance européenne : « À partir de 2003, la France a montré une forte volonté de multilatéraliser ses opérations militaires en Afrique subsaharienne, qu'elle avait jusque-là menées dans un cadre unilatéral. [...] Paris a considéré que l'implication de l'UE dans la gestion des crises en Afrique constituait une opportunité de faire évoluer l'Europe de la défense, élément clé de son concept

---

<sup>50</sup> Décision du Conseil établissant la Coopération structurée permanente (CSP) et précisant la liste des États membres participants, N 14866/17, 8 décembre 2017.

d'« *Europe puissance* »<sup>51</sup>. Pour autant, il n'y a rien de naturel à faire converger les stratégies nationales dans un cadre plus européen. La convergence doit donc être recherchée à travers de nouvelles formes de coopérations. Pour être attractives, ces coopérations devront créer de la valeur ajoutée pour les États sans trop contrarier leurs intérêts nationaux à moyen et long terme.

Dans le cadre de l'IEI, la France a souhaité rassembler un groupe restreint d'États européens désireux de renforcer leurs liens en matière de défense. Du fait de leur implication dans le domaine opérationnel, ces précurseurs doivent poser les bases d'une vision stratégique commune : « *[L'IEI] devrait permettre de forger peu à peu une culture stratégique commune, destinée à préparer d'éventuels engagements opérationnels conjoints en partageant plus systématiquement les analyses de situation, en échangeant des informations qui ne peuvent pas toujours être partagées à 28, en travaillant de concert sur des scénarios de crise et d'intervention*<sup>52</sup>. » Bien que l'IEI ne soit pas un cadre de coopération inclusif à ce stade, l'initiative rassemble déjà dix pays. Compte tenu de la volonté affichée par les membres de l'IEI, cette coopération permettra normalement de mieux partager les dépenses opérationnelles (section 2.2.1).

Tout comme l'IEI, l'idée d'une Académie européenne du renseignement a été évoquée par le président de la République lors de son discours de la Sorbonne en septembre 2017. Ouverte à l'ensemble des pays de l'Union, cette initiative appelle à nouveau les Européens à

---

<sup>51</sup> KOEPF, *op. cit.*, p 419.

<sup>52</sup> GIULIANI (Jean-Dominique), *Défense : Le réveil de l'Europe*, Fondation Robert Schuman (Policy paper), Question d'Europe, n°474, 22 mai 2018.

converger autour d'intérêts communs. Pour autant, en raison du caractère souverain des échanges en matière de renseignement, les bénéfices d'une telle initiative devraient avant tout profiter aux États les plus engagés dans la défense européenne.

Rompant avec une longue tradition exclusivement tournée vers les échanges bilatéraux entre services de renseignement, l'Académie européenne du renseignement offrira une opportunité inédite ; celle de créer une communauté d'intérêt dans un domaine souverain hautement stratégique. Il ne s'agit pas de mettre en place une structure d'échange de renseignement, ni une agence européenne de renseignement, mais de créer un cercle dans lequel les services pourront apprendre à mieux se connaître. En son sein, les acteurs du renseignement détermineront entre eux des potentialités et modalités d'échanges futurs. À ce titre, les services de renseignement concourant à l'analyse de la menace sur les théâtres d'opérations (renseignement extérieur, renseignement militaire ou renseignement de contre-ingérence) pourront utilement se rapprocher pour définir ensemble dans axes d'approfondissement pour les échanges à caractère opérationnel.

Le partage de vues au sein de cette structure pourra également favoriser une approche sécuritaire intégrée autour d'une vision stratégique commune. Sorte d'incubateur de la pensée stratégique, l'académie apportera aussi des réponses coordonnées face aux menaces Cyber, à la révolution du *Big Data* et à l'irruption de l'intelligence artificielle sur le champ de bataille.

En coopérant plus activement à la défense européenne les États se voient ainsi offrir l'opportunité de « maximiser » leur puissance nationale. Leurs intérêts



stratégiques propres étant préservés, les États s'engageront plus naturellement dans les opérations de l'UE, contribuant ainsi plus directement aux dépenses opérationnelles.

### *2.3.2. Constituer une « armée européenne » qui protège : un projet fédérateur à plus long terme ?*

La clause de défense mutuelle posée par l'article 42.7 du TUE fait de la PSDC une alliance militaire. Le projet de constitution d'une armée européenne consiste donc à donner corps à l'affirmation d'une défense collective européenne dans le respect des engagements des États membres au sein de l'alliance atlantique.

Sujet polémique et objet non identifié, l'« armée européenne » sera avant tout un outil opérationnel dont les Européens devront pouvoir disposer pour conduire des interventions militaires communes. Pour être efficace, cette force devra s'appuyer sur un État-major permanent ainsi que sur des capacités communes financées en commun.

1 / Une armée européenne capable d'agir : être ambitieux pour fédérer.

En vue d'atteindre cet objectif, l'Europe doit progressivement se doter d'un outil de défense aligné sur une stratégie de défense commune. La cohérence capacitaire de cet outil sera recherchée à travers des programmes industriels communs visant l'acquisition de matériels communs et de capacités opérationnelles interopérables. Le FED et la CSP participent à cet objectif de long terme en encourageant les Européens à concevoir ensemble les outils de leur défense au sein d'une BITD-E.

Pour avoir une chance d'aboutir, l'armée européenne devra se construire pierre après pierre, avec pragmatisme et opiniâtreté. Sans qu'il soit question de précipiter l'avènement de cet outil prospectif de défense, il faut donc créer une dynamique permettant d'inciter les pays de l'Union à coopérer dans ce sens.

La question que l'on peut se poser aujourd'hui est de savoir si les Européens seront un jour prêts à développer et acquérir des capacités communes ayant un véritable caractère opérationnel en s'appuyant utilement sur le FED et la CSP. À quand une « armée européenne » disposant de moyens proprement « européens » déployables en opérations sous coûts communs ? De nouveaux mécanismes financiers pourraient d'ailleurs permettre l'achat direct de matériels militaires au profit de l'armée européenne ; exemple de l'acquisition de capacités de transport aérien (développement, achat, maintenance aéronautique). Ces dernières seraient placées sous le contrôle opérationnel de l'*European Air Transport Command* (EATC).

En participant à « l'aventure opérationnelle européenne » les pays de l'UE peuvent espérer bénéficier de nombreux avantages tels que le financement de leur industrie par le FED (projets de la CSP), ou l'utilisation de moyens militaires mutualisés pour des opérations nationales (*Pooling and Sharing*) avec des coûts maîtrisés (exemple de l'EATC). Ce faisant, ils partageront les dividendes d'une « Europe puissance ».

2 / Édification d'un OHQ permanent financé par le budget communautaire.

Le projet d'armée européenne implique également la création d'un état-major d'opérations (OHQ) permanent. Aujourd'hui, en cas de déclenchement d'une opération

militaire exécutive, l'UE doit solliciter l'utilisation de l'un des six OHQ nationaux (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Grèce, Espagne) ou demander la mise en œuvre de l'accord *Berlin plus* pour utiliser les moyens de planification stratégique du *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) de l'OTAN. À l'issue de l'opération, l'OHQ cesse complètement de fonctionner et les bonnes pratiques sont perdues (maîtrise des procédures opérationnelles au sein de l'UE, retour d'expérience).

Sous réserve de leur disponibilité, l'emploi des OHQ nationaux requiert l'accord préalable des pays d'origine. Ainsi, à plusieurs reprises le déploiement des forces de l'UE a posé des difficultés<sup>53</sup>. Compte tenu des répercussions opérationnelles engendrées par cette dépendance, il apparaît crucial que l'armée européenne puisse disposer de capacités de planification stratégique autonomes et permanentes.

En juin 2017, un progrès a été réalisé avec la mise en place du *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), ou Capacité militaire de planification et de conduite, uniquement dédiée aux missions non-exécutives de l'UE n'impliquant pas l'emploi de la force (trois EUTM actuellement). À terme, le MPCC pourrait évoluer et devenir l'embryon d'un OHQ permanent pour l'ensemble des missions militaires de l'UE. Son financement sera alors assuré par le fonds PESC ou la future facilité (FEP).

Afin d'équilibrer le financement des opérations militaires de l'Union, il faut créer les conditions favorables à une participation effective d'un plus grand nombre d'États. Compte tenu du fait que cette participation n'est
--

---

<sup>53</sup> ENGBERG, 2014, *op. cit.*, p 123.

pas acquise *a priori*, différentes formes d'incitations peuvent progressivement amener les Européens à mutualiser leur effort de défense, et ce en vue de multiplier les possibilités de convergences stratégique et opérationnelle (cf. *figure 8*).

Figure 8 – Tableau de synthèse des propositions pour « un financement efficace et équilibré des opérations ».

FINANCEMENT EFFICACE ET ÉQUILIBRÉ	MESURES PROPOSÉES	<i>Commentaires</i>
Adapter ATHENA pour rééquilibrer la charge financière au profit des pays participants aux opérations	<p>« <i>Prime à l'engagement opérationnel</i> »</p> <p>Mise en place d'un financement différencié au profit des opérations militaires exécutives plus coûteuses.</p>	<p>Définir une liste des coûts communs distinctes pour le financement des EUTM (missions non-exécutives) et des EUFOR (exécutives) ; exemple de la prise en compte systématisée du transport stratégique en tant que coûts communs pour les EUFOR.</p>
	<p>« <i>Crédit d'impôt opérationnel</i> »</p> <p>Diminuer le niveau de contribution des pays participants aux opérations militaires.</p>	<p>Calcul des contributions à adapter (% PNB) en fonction des dépenses opérationnelles effectuées. Si certains coûts opérationnels sont difficiles à chiffrer dans le détail, ils peuvent néanmoins faire l'objet d'un financement sur la base d'une évaluation <i>a minima</i>.</p>
	<p>« <i>Mécanisme de solidarité financière</i> »</p> <p>Faire varier la liste des coûts communs en fonction du résultat du processus de génération de forces.</p>	<p>Extension de la liste des coûts communs en cas d'insuffisance du processus de génération de force. Mise en œuvre de la solidarité financière pour appuyer les États qui participent à l'opération.</p>

<b>FINANCEMENT EFFICACE ET ÉQUILIBRÉ</b>	<b>MESURES PROPOSÉES</b>	<i>Commentaires</i>
Rechercher la participation d'un plus grand nombre d'États aux opérations pour faire baisser les coûts indirects (coûts nationaux ou NBC).	S'appuyer sur l'IEI et un noyau d'États partageant des intérêts stratégiques communs et résolus à participer de manière active aux opérations.	L'IEI n'est pas composée uniquement de membres de l'UE, mais cela ne pose aucun problème juridique pour le financement des opérations auxquelles des partenaires peuvent être associés.
Faire baisser le coût global des opérations militaires	Recherche d'interopérabilité et de mutualisation capacitaire en favorisant le financement des projets opérationnels et capacitaires de la CSP « utiles » pour les opérations de l'UE.	Accroître le nombre de projets de type <i>Pooling and Sharing</i> des capacités européennes en vue de leur utilisation dans les missions de l'UE ; financement préférentiel des projets de la CSP au service des opérations de l'UE ; prise en charge du financement des moyens mutualisés au titre des coûts communs (ATHENA puis FEP).
	Achat de matériels militaires communs (drones, avions de transport, etc.).	A plus long terme avec le développement d'« une armée européenne ».

## CONCLUSION

---

À bien des égards, le manque de réactivité opérationnelle de l'Union face aux situations de crises et son indécision quant au fait de recourir aux outils dont elle dispose, comme les Groupements tactiques (GTUE), s'expliquent par le poids financier des opérations. Il existe effectivement des « *obstacles de nature procédurale, financière et politique qui empêchent le déploiement des Groupements tactiques.*<sup>54</sup> » De plus, le financement des interventions militaires européennes est consubstantiel à une vision stratégique commune assumée et volontariste. L'engagement opérationnel accru des Européens pour assurer leur sécurité collective naîtra donc d'une stratégie financière efficace et solidaire permettant de traduire la convergence de vues en coûts véritablement partagés.

Du fait de l'approche sécuritaire globale de l'Union, le financement des missions militaires repose sur un ensemble disparate d'instruments financiers communautaires ou extra-communautaires. Afin de résoudre le problème de leur dispersion, la Commission européenne propose la création d'une Facilité européenne pour la paix (FEP) rassemblant dans le même mécanisme, les instruments financiers du volet militaire de la PESC, et du *Capacity Building* « militaire ».

La future FEP devra cependant conserver les bonnes pratiques du mécanisme ATHENA tout en simplifiant le mode de financement de l'action extérieure de l'Union (actuels FAP, CBSD, PESC). Cette première étape doit

---

<sup>54</sup> DUMOULIN, GROS-VERHEYDE, *op. cit.*, p 83.

également s'accompagner d'un rééquilibrage budgétaire en faveur des pays qui participent aux opérations en déployant des moyens humains et matériels coûteux. À cet égard, les mécanismes décisionnels et financiers de l'UE doivent être plus directement favorables aux États qui investissent et s'engagent effectivement dans la défense de l'Europe. En se dotant d'un système de financement plus juste, l'UE favorisera la participation des États, petits ou grands, dans les opérations militaires de l'UE.

De manière générale, c'est en incitant les États membres à s'impliquer activement dans les missions militaires de la PSDC que le partage financier sera le plus juste, efficace et donc pérenne.

En complément du projet de FEP, plusieurs mesures concrètes sont proposées (2.2. et 2.3.) afin d'améliorer de manière plus ambitieuse le système actuel de financement des opérations. Ces propositions figurent dans le tableau récapitulatif *supra* (figure 8).

La nouvelle stratégie financière de la PSDC ne doit donc pas uniquement consister à améliorer la prise en charge de coûts communs. Il s'agit avant tout d'équilibrer le poids des dépenses supportées par quelques-uns au bénéfice de la stratégie globale de l'Union européenne, c'est-à-dire au bénéfice de tous les Européens.

À l'origine du système de financement actuel, le principe du « *Costs lie where they fall* » doit être revu en profondeur.



## SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

---

### Références bibliographiques :

- CLINCHAMPS (Nicolas) [dir.], MONJAL (Pierre-Yves) [dir.], *L'autonomie stratégique de l'Union européenne, Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, collection Larcier, Europe(s), 2015.
- DUMOULIN (André), GROS-VERHEYDE (Nicolas), *La politique européenne de sécurité et de défense commune « parce que l'Europe vaut bien une défense »*, Éditions DU VILLARD, Le Dévoluy (05250), 2017, 490 p.
- ENGBERG (Katarina), *The EU and Military Operations – A comparative analysis*, Routledge Studies in European security and strategy, 2014.
- KOUTRAKOS (Panos), *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013.
- NORHEIM-MARTINSEN (Per), *The European Union and Military Force, Governance and Strategy*, Cambridge University Press, 2013.
- REHRL (Jochen) [Ed.], GLUME (Galia) [Ed.], *Handbook on CSDP missions and operations, the Common security and defence policy of the European union*, Collège européen de sécurité et de défense, 2015.
- TURKE (Andras Istvan), *La politique européenne de sécurité et de défense – Quel bilan après 10 ans ? Quelles nouvelles orientations ?* L'Harmattan (Institut Europa Varietas), 2012.

### **Rapports des instituts de recherche :**

- MAURO (Frédéric), *Défense européenne – L'enjeu de la coopération structurée permanente*, Les rapports du GRIP (groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), 2017.
- IMMENKAMP (Beatrix), *The EU's new approach to funding peace and security*, European Parliamentary Research Service (EPRS), 22 novembre 2017.
- FIOTT (Daniel), BUND (Jakob), European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Yearbook of European Security (YES)*, 2018.

### **Chapitres d'un ouvrage collectif ou d'un recueil :**

- CARDOT (Patrice), *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie. Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense*, IFRI, pages 118-132, 2004.
- DESCHAUX-DUTARD (Delphine), NIVET (Bastien), *L'Union européenne et ses dépenses militaires : mise en danger ou hyper soft power ?* Armand Colin (Institut des relations internationales et stratégiques), *La revue internationale et stratégique*, Paris, p 77-85, 2014.
- KOEPF (Tobias), *Interventions françaises en Afrique : la fin de l'euphorisation ?* IFRI (Politique étrangère), p. 415-426, 2012.

### **Articles :**

- ANONYME, *Le Fonds européen de défense*, *Confrontations Europe (La revue)*, n°122 juillet-septembre 2018.

- ANONYME, *L'initiative européenne d'intervention*, Bruxelles2Pro, n°62, 18 juin 2018.
- ANONYME, *Questions et réponses : la facilité européenne pour la paix*, [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu), consulté le 26 février 2019.
- EMMANOUILIDIS (Janis, A.), *Time to move up a gear : the results of an insufficient summit*, European Policy Center (EPC), Post-Summit analysis European Politics and institutions programme, 2 juillet 2018.
- GIULIANI (Jean-Dominique), *Défense : Le réveil de l'Europe*, Fondation Robert Schuman (Policy paper), Question d'Europe, n°474, 22 mai 2018.
- GROSS (Eva) [Ed.], MENON (Anand) [Ed.], *CSDP between internal constraints and external challenges*, European Union Institute for Security Studies (ISSUE), Report n°17, octobre 2013.
- HAMONIC (Anne), *Le financement des questions militaires dans l'Union européenne vers plus de solidarité ?* Gestion et Finances Publiques, n°4, juillet-août 2017.
- LAWRENCE (Tony), PRAKS (Henrik), JÄRVENPÄÄ (Pauli), *Building Capacity for the EU Global Strategy*, International Center for Defence and Security (ICDS, report), June 2017.
- MAULNY (Jean-Pierre), *L'Union européenne et le défi de la réduction des budgets de défense*, Les notes de l'IRIS (Institut des relations internationales et stratégiques), septembre 2010.
- PACCAUD (Laurent), *Initiative européenne d'intervention : vers l'avenir avec la facilité*

*européenne de paix*, Revue Défense Nationale, n° 813, octobre 2018.

- PFLIMLIN (Edouard), *Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?* Notes de la fondation Robert Schuman, mai 2006.
- TARDY (Thierry), *CSDP in action – what contribution to international security ?* European Union Institute for Security Studies (Chaillot paper), n° 134, May 2015.
- TARDY (Thierry), *MPCC : Towards an EU Military Command ?* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 7 juin 2017.
- VINCENT (Michael), *EU Battlegroups : The European 'army' that politicians can't agree how to use*, ABC, 2018.

#### **Congrès :**

- SCHNEIDER (Catherine, professeur), *Les opérations et missions de gestion de crise de l'UE, instruments rois de la PSDC*, Semaine internationale de Tunis, 6-12 mars 2017.

#### **Thèses et travaux universitaires :**

- LESAGE-MATHIEU (Caroline), *La mutualisation des ressources et des moyens logistiques dans une coalition*, mémoire de l'Ecole de guerre, Promotion Verdun 2015-2016.
- THEVENET (Laurent), *Le financement des opérations militaires de l'Union européenne : Quel avenir pour le mécanisme ATHENA ?* Mémoire pour le Master 2 Recherche « droit et gouvernance des systèmes financiers publics », sous la direction de M. Andreas

KALLERGIS, maître de conférences en droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne, présenté et soutenu en juin 2018.

**Communications officielles :**

- Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, *Les forces terrestres européennes dans les opérations d'intervention extérieure, Rapport présenté au nom de la Commission de défense*, Chapitre 5 – Le financement, Document C/1953 du 22/11/2006, 52<sup>o</sup> Session, 2006.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *European Defence Action Plan*, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 950 final, 2016.
- Council of the European Union, *Council recommendation concerning a roadmap for the implementation of PESCO*, Brussels, 6 March 2018 (OR. en) - 6588/1/18 REV 1 - LIMITE - CORLX 123 CFSP/PESC 196 CSDP/PSDC 93 FIN 174, 2018.
- Commission européenne, *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, cadre financier pluriannuel 2021-2027, COM(2018) 321 final, 2 mai 2018.
- *Déclaration conjointe du Président du Conseil européen, du Président de la Commission européenne et du Secrétaire général de l'Organisation du traité de l'atlantique nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN*, EEAS – EU – NATO Cooperation Factsheet, 10 juillet 2018.

**Internet :**

<https://europa.eu>

<https://club.bruxelles2.eu>

**Entretiens :**

- COQUET (Philippe, colonel), chef du bureau Europe au Pôle Relations Internationales Militaires de l'état-major des Armées (EMA/PRIM) à Paris (Balard), plusieurs entretiens entre mai et novembre 2018.
- LHOSTE (Didier, CRC1), représentant France auprès du comité spécial ATHENA affecté à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) à Bruxelles, entretien oral libre réalisé le 29 novembre 2018 au sein de la Représentation à Bruxelles.
- THEVENET (Laurent, CRC2), officier du bureau Finance du Centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des Armées (EMA CPCO/J8), entretien oral libre réalisé le 18 décembre 2018 à Balard.

## GLOSSAIRE

---

**BITD-E** : Base Industrielle et Technologique de Défense  
- Européenne

**CBSD** : Capacity Building for Security and Development

**CFP** : Cadre Financier Pluriannuel

**CMPC / MPCC** : Capacité Militaire de Planification et de  
conduite / Military Planning and Conduct Capacity

**CMUE** : Comité Militaire de l'Union Européenne

**COPS** : Comité Politique et de Sécurité

**CPCC** : Capacité Civile de Planification et de Conduite

**CSP / PESCO** : Coopération Structurée Permanente /  
Permanent Structured Cooperation

**DG DEVCO** : Direction générale - Coopération  
internationale et développement (Commission  
européenne)

**EATC** : European Air Transport Command

**EMUE** : État-Major de l'Union Européenne

**EUFOR** : European Union Force

**EUTM** : European Union Training Mission

**FAP** : Facilité Africaine de Paix

**FEP** : Facilité Européenne pour la Paix

**FED** : Fonds Européen de Défense

**FED** : Fonds Européen de Développement

**GTUE / EUBG** : Groupement Tactique de l'Union Européenne / European Union Battlegroup

**HR** : Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

**ICD** : Instrument de financement de la Coopération au Développement

**IEI** : Initiative Européenne d'Intervention

**IEV** : Instrument Européen de Voisinage et de partenariat

**IP** : Instrument de Partenariat pour la coopération avec les pays tiers

**IcSP** : Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix

**NBC** : Nation Borne Costs

**OHQ** : Operations Headquarters

**PESC / CFSP** : Politique Etrangère et de sécurité commune / Common Foreign and Security Policy

**PSDC / CSDP** : Politique de Sécurité et de défense Commune / Common Security and Defense Policy

**SEAE / EEAS** : Service Européen pour l'Action Extérieure / European External Action Service

**SGUE** : Stratégie Globale de l'Union Européenne

**SHAPE** : Supreme Headquarters Allied Powers Europe

**SIPE / FPIS** : Service des Instruments de la Politique Etrangère / Service for Foreign Policy Instruments

**TUE** : Traité sur l'Union Européenne