

# Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix *nationaux* pour une politique *européenne* de sécurité et de défense ?

## EU Diplomacy Papers

6 / 2008

Anne-Claire Marangoni

Department of EU International  
Relations and Diplomacy Studies

[www.coleurope.eu](http://www.coleurope.eu)



Brugge

College of Europe  
Collège d'Europe



Natolin





College of Europe  
Collège d'Europe

Brugge



Natolin

Département d'Etudes en Relations  
Internationales et Diplomatiques de l'UE

## **EU Diplomacy Papers** **6/2008**

Le financement des opérations militaires de  
l'UE : des choix *nationaux* pour une politiques  
*européenne* de sécurité et de défense?

Anne-Claire Marangoni

© Anne-Claire Marangoni 2008

## **A propos de l'auteur**

Anne-Claire Marangoni effectue actuellement un stage en affaires publiques européennes au sein du Cabinet Risk & Co à Bruxelles. Elle est diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg (2006) et a fait son année Erasmus à l'Université de Birmingham au sein du département de sciences politiques et de relations internationales. Elle est titulaire d'un Master II en Administration publique de l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg (2007) et d'un Master en Relations internationales et diplomatiques de l'Union européenne du Collège d'Europe à Bruges (2008). Cet article est issu de sa thèse de fin d'études au Collège d'Europe.

### **Equipe éditoriale:**

David Bonvicini, Sieglinde Gstöhl, Yannick Hartstein, Fredrick Lee-Ohlsson, Dieter Mahncke

Dijver 11 | BE-8000 Bruges, Belgium | Tel. +32 (0)50 477 251 | Fax +32 (0)50 477 250 |  
E-mail [ird.info@coleurop.be](mailto:ird.info@coleurop.be) | [www.coleurope.eu/ird](http://www.coleurope.eu/ird)

Les opinions exprimées dans les EU Diplomacy Papers sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des éditeurs de la série ni du Collège d'Europe.

## **Résumé**

Dimension opérationnelle de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est l'instrument à l'aune duquel la crédibilité de la politique étrangère de l'UE peut être jugée. Parce qu'elle est dépourvue de capacités propres, l'Union européenne (UE) dépend des contributions en troupes et en capacités des Etats membres (EM). Ces mises à disposition ont un coût financier important, qui est géré suivant différents principes. Quels sont les principes de financement des opérations militaires de l'UE et sont-ils adaptés aux exigences de ces opérations ? Quelles sont les motivations des EM à financer les opérations militaires de la PESD et quels sont les principaux EM contributeurs ?

L'étude basée sur l'analyse des trois opérations militaires déployées par l'UE depuis la création du mécanisme Athéna en 2004 montre que la charge financière qui pèse sur certains EM est disproportionnée du fait de la combinaison des deux principes de financement. D'une part, le financement commun : la contribution versée à Athéna est proportionnelle au produit national brut (PNB) de chaque Etat. D'autre part, le principe d'imputation des coûts à leur auteur : en dehors des contributions précisément identifiées et faisant l'objet du financement en commun, la majorité des participations des EM est financée individuellement, par les Etats. On observe que les capacités militaires qui sont mises à disposition de l'UE restent le fait d'un petit nombre d'Etats seulement qui, parce qu'ils ont les moyens de développer au niveau national certaines capacités, acceptent en plus de supporter les coûts d'une utilisation commune. La majorité des coûts reste imputée à leur auteur. Logique de l'UE – l'idéal d'un financement en commun – et logique des EM – recherche du moindre coût – semblent s'opposer. Pourtant, l'argument financier est rarement explicitement mentionné : la persistance de calculs d'intérêts nationaux et les considérations politiques déterminent la participation à une opération de l'UE.

## Introduction : La PESD, de l'utopie à la réalité ?

Malgré un maximum cumulé de 15 461 militaires déployés, face au spectre de son impuissance dans les Balkans, l'Union européenne doit encore faire la preuve de sa capacité dans les relations internationales.<sup>1</sup>

Politique originale de défense et de sécurité, la politique européenne de sécurité et de défense vise à projeter, sur des théâtres extérieurs, des moyens de gestion de crise.<sup>2</sup> Dimension opérationnelle de la politique étrangère et de sécurité commune, la PESD est l'instrument à l'aune duquel la crédibilité de la politique étrangère de l'UE peut être jugée : les capacités et moyens opérationnels doivent être à la hauteur des déclarations, afin de permettre à l'UE de remplir, effectivement, les missions qu'elle se donne.<sup>3</sup> Le développement des opérations militaires de l'UE constitue une authentique révolution, en raison de la proximité de ces questions avec le cœur de la souveraineté nationale, et permet donc de tester la volonté réelle d'engagement des Etats membres.<sup>4</sup> Dépourvue de capacités militaires propres, l'UE utilise en fait des capacités qui sont mises à sa disposition par les Etats contributeurs, majoritairement des EM. Par suite, cette dimension opérationnelle est fortement dépendante des décisions prises individuellement par chaque EM.

Or, le fait que le déploiement d'une opération militaire de l'UE dépende des choix individuels nationaux illustre le caractère sous-optimal du financement de la sécurité et de la défense.<sup>5</sup> En effet, en plus de sa participation financière systématique aux coûts communs, chaque EM est libre de décider de contribuer en troupes et/ou en capacités – au terme du processus de génération de force – à une opération de l'UE. Cette décision détermine le coût financier total qu'il va devoir supporter. Tous les EM de l'UE sont réputés participer à une opération de l'UE. Ils peuvent donc être également tenus pour responsables des échecs ou bénéficier

---

<sup>1</sup> S. Duke, « The rhetoric-resources gap in EU crisis management », *Eipascope*, n°3, 2002, p. 1.

<sup>2</sup> On notera également que le Traité de Lisbonne inclut désormais les cas d'agressions armées subies par les Etats membres, la lutte contre le terrorisme et les situations de catastrophes naturelles (articles 42, 43 et 196 respectivement), qui rapprochent la PESD d'une politique de défense au sens plus traditionnel du terme ; Assemblée nationale, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, *Rapport d'information sur le Traité de Lisbonne présenté par P. Lequiller, Tome 2 : Tableau comparatif*, n°562, Paris, Assemblée nationale, 8 janvier 2008, pp. 59 et 212.

<sup>3</sup> Duke, *op.cit.*, p. 2.

<sup>4</sup> Audition de J. Solana devant le Parlement européen, Strasbourg, 17 novembre 1999, cité par X. Kurowska, « The role of ESDP operations » dans M. Merlingen & R. Ostrauskaite (dir.), *European Security and Defence Policy – An implementation perspective*, London, Routledge, 2008, p. 29.

<sup>5</sup> M. Foucault, « Europe de la défense : le mythe du passager clandestin », *Problèmes économiques*, n°2900, 24 mai 2006, p. 39.

des retombées positives d'une telle opération. Le risque est alors grand que les Etats, acteurs supposés rationnels, cherchent à limiter leurs participations individualisables de façon à limiter les coûts financiers engendrés. Le déploiement d'une opération militaire en commun, qui ne repose pas sur un pur financement en commun, se heurte par conséquent au raisonnement – financier – des EM, qui se base sur le principe d'imputation des coûts à leur auteur. Dès lors, la question du financement est cruciale en ce qu'elle affecte l'efficacité externe et la cohérence interne de la PESD.<sup>6</sup>

Dans cette optique, ce travail cherche à répondre aux quatre questions suivantes. Quels sont les mécanismes de financement des opérations militaires de la PESD ? Quels sont les principaux EM contributeurs ? Le mécanisme de financement est-il adapté aux exigences des opérations militaires ? Quelles sont les différentes motivations des EM à financer les opérations militaires de la PESD ?

Bien que l'argument financier ne soit pas prééminent dans les discussions autour d'une opération militaire de l'UE, les principes de financement devraient être conçus afin de favoriser la génération de force et l'engagement des EM au sein d'une opération militaire de l'UE, permettant de surmonter les difficultés politiques dans les situations plus délicates.<sup>7</sup>

Le financement des opérations militaires de la PESD est inique : plus un EM participe à une opération, plus il paie. La charge financière qui pèse sur certains EM est disproportionnée du fait de la combinaison des deux principes de financement. D'une part, le financement commun : la contribution versée à Athéna est proportionnelle au produit national brut (PNB) de chaque Etat. Si la liste des coûts communs est allongée, les contributions individuelles obligatoires le sont donc également. D'autre part, le principe d'imputation des coûts à leur auteur : en dehors des contributions précisément identifiées et faisant l'objet du financement en commun, la majorité des participations des EM est financée individuellement, par les Etats. On observe que les capacités militaires qui sont mises à disposition de l'UE restent le fait d'un petit nombre d'Etats seulement qui, parce qu'ils ont les moyens de développer au niveau national certaines capacités, acceptent en plus de supporter les coûts d'une utilisation commune.

L'étude du financement des opérations militaires lancées par l'UE depuis la création d'un mécanisme de gestion des coûts communs en 2004 – opérations Althéa, Eufor République Démocratique du Congo (RDC) et Eufor Tchad/République

---

<sup>6</sup> A. Missiroli, "Euros for ESDP: financing EU operations", *Occasional Paper*, n°45, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2003, p. 3.

<sup>7</sup> Entretien avec un officier du quartier général opérationnel (OHQ) du Mont Valérien.

de Centrafrique (RCA) – permettra tout d’abord d’identifier et de décrire les principes de financement de ces opérations, ainsi que de réaliser une analyse comparative des coûts des opérations et des contributions des EM. Ceci conduira à évaluer la pertinence de la formule de financement retenue par rapport aux exigences des opérations militaires. Enfin, la mise en évidence des raisonnements des EM montrera comment différentes attentes par rapport à la PESD et des intérêts *nationaux* particuliers expliquent le développement de la dimension militaire de la PESD, dont le caractère *européen* reste pourtant à affirmer.

### **Décisions *ad hoc* de contributions individuelles des Etats membres et mécanisme permanent de financement des coûts communs**

La définition des opérations militaires vient de la distinction entre les opérations militaires et les opérations civiles, résultant *de facto* de la différenciation des principes de financement de ces deux types d’opérations.<sup>8</sup> La décision créant le mécanisme Athéna mentionne d’une part les « opérations » en tant qu’ « opérations de l’UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » et d’autre part les « actions de soutien militaire » et renvoie la qualification d’une opération en tant qu’opération militaire à une décision, au cas par cas, du Conseil. Ce travail se concentrera sur les opérations militaires *per se* uniquement. Une opération militaire se définit par l’utilisation de capacités militaires pour des tâches militaires et de moyens non militaires en appui d’une opération militaire.<sup>9</sup>

#### *Encourager la participation des Etats aux opérations militaires*

Toute organisation internationale qui déploie des opérations militaires doit encourager la participation des Etats à de telles opérations. Les clés de répartition basées sur le PNB font peser une charge financière importante sur un nombre limité d’Etats qui, souvent, détiennent justement les capacités nécessaires aux opérations : s’ils doivent également supporter le coût financier de la mise à disposition de leur capacité au profit d’une organisation, ils hésiteront peut-être avant de prendre

---

<sup>8</sup> L’article 17.2 TUE ne distingue pas entre les opérations civiles et militaires, mais l’article 28.3 TUE fonde cette distinction en décrivant les principes de financement respectifs de ces deux types d’opérations.

<sup>9</sup> Secrétariat général du Conseil de l’UE (SGC), *Financing of operations having military or defence implications*, document 10155/02, Bruxelles, 18 juin 2002, p. 2.

cette décision.<sup>10</sup> Enfin, il peut exister un effet d'éviction entre les contributions aux différentes organisations internationales.<sup>11</sup>

L'UE a construit un équilibre de financement basé à la fois sur la prise en compte de la capacité de chaque Etat à contribuer financièrement à une opération militaire et sur le principe d'imputation des coûts à leur auteur. Le financement doit, idéalement, favoriser la mise à disposition de l'UE, pour le bénéfice de tous les EM, de capacités détenues par un nombre limité d'Etats – les « grands Etats » – et l'utilisation de capacités dont le coût serait prohibitif pour les EM qui les détiennent s'ils devaient en assurer seuls le financement – « petits Etats » et capacités de niche.<sup>12</sup>

La complexité des règles financières, les tardives estimations des coûts communs, les délais de paiement des contributions, l'incapacité de l'UE à financer la phase préparatoire et l'implication retardée – par rapport à l'exigence de rapidité dans la gestion de crise – des Etats tiers contributeurs furent autant de problèmes révélés par les premières opérations militaires de l'UE, Concordia et Artémis.<sup>13</sup> La pérennisation des outils de financement était nécessaire afin d'assurer, en toute circonstance et à tout moment, une gestion efficace des coûts communs des opérations militaires.<sup>14</sup> Cependant, ces coûts furent définis de façon restrictive et le financement des opérations militaires repose donc toujours largement sur les efforts d'un nombre limité d'EM au titre du principe d'imputation des coûts à leur auteur.

L'article 28 TUE établit une distinction entre les dépenses administratives de la PESC – imputées au budget des communautés – et les dépenses opérationnelles, également à la charge du budget des communautés, *à l'exception des dépenses*

---

<sup>10</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Quel est le concept des « grands Etats » ? L'utilisation de cet adjectif fait premièrement référence à la clé du produit national brut de chaque EM au mécanisme Athéna. Il faut tenir compte, deuxièmement, des capacités stratégiques des Etats : seuls certains EM ont en effet les moyens financiers de développer celles-ci à cause des coûts importants qui en résultent (développement, maintenance et utilisation). La solidarité européenne joue donc aussi à ce niveau, en ce qu'elle doit éviter que ces capacités ne fassent défaut lors du processus de génération de force, en répartissant les coûts de leur utilisation sous la bannière de l'UE entre les EM. Par ailleurs, l'idée est de favoriser la participation des plus petits Etats (qui ont tendance à « exploiter » les grands Etats dans le contexte de la fourniture d'un bien public) et des Etats qui auraient des capacités de niche – c'est-à-dire des capacités rares – comme le soutien médical pour l'Allemagne ; *ibid.*

<sup>13</sup> G. Lindstrom, « On the ground : ESDP operations » dans N. Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004, pp. 136-137.

<sup>14</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision 2004/197/CFSP du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense*, JO L63, 28 février 2004, pp. 68-82.



*afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Ces dernières sont à la charge des EM selon la clé du PNB, à moins que le Conseil n'en décide autrement. Cependant, inversion de la lettre du Traité, tous les coûts sont de facto des coûts individuels, à moins que le Conseil ne les définisse comme des coûts communs.*<sup>15</sup>

#### *La génération de force, définition et mise à disposition des contributions des Etats*

L'UE étant dépourvue de capacités militaires propres, chacune de ses opérations militaires demande l'identification, la génération puis le déploiement d'un certain nombre de moyens et de capacités : c'est le principe de la *génération de force*.<sup>16</sup> D'après un document non public mis à notre disposition par l'Etat Major des Armées français, le processus de génération de force – identification, activation et déploiement – conduit par le Commandant de l'opération (Coper) est le suivant :

La phase informelle démarre dès que les premiers signes d'une crise sont visibles: basée sur des estimations vagues, elle vise à identifier les capacités que les EM seraient prêts à mettre à disposition de l'UE. Cela permet de définir les paramètres initiaux de planification, nécessaires pour élaborer un certain nombre de documents – concept de gestion de crise, options stratégiques militaires (*Military Strategic Options - MSO*) et *Initiating Military Directive (IMD)*.<sup>17</sup> Des consultations sont en parallèle menées avec des Etats tiers et avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en tant que contributeurs potentiels. Le Coper, désigné par l'action commune relative à l'opération, est responsable du développement du concept des opérations (CONOPS) et du SOR (*Statement of Requirements*) – expression des besoins – initial qui doivent être approuvés par le Conseil. Le SOR provisoire décrit les capacités recherchées. Le Coper transmet le message d'avertissement d'activation (*Activation Warning Message*) à tous les EM, pour les informer formellement du processus de constitution d'une force. Les EM doivent répondre par des offres informelles. La pertinence de ces offres par rapport aux besoins sera certifiée par le Coper, qui sera ensuite chargé par le Comité militaire de l'UE, sur

---

<sup>15</sup> D. Scannell, « Financing ESDP Military Operations », *European Foreign Affairs Review*, n°9, 2004, p. 532. La liste des coûts communs est détaillée dans les Annexes I à IV de la décision créant le mécanisme Athéna.

<sup>16</sup> P. Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée?*, Paris, Editions Michalon, 2005, p. 7.

<sup>17</sup> Les différents documents produits lors du processus de génération de force sont désignés par des termes anglais. Lorsqu'elles existent dans le Glossaire de l'OTAN, nous utiliserons les traductions françaises, accompagnées de l'expression anglaise entre parenthèse. Si l'équivalent français n'existe pas dans le glossaire, nous ne mentionnerons que la version anglaise ; *Glossaire OTAN des abréviations utilisées dans les documents et publications OTAN*, document AAP-15(2006).

demande du Comité Politique et de Sécurité, de conduire les conférences de génération de force. Une fois que les offres informelles correspondent aux demandes, le SOR est ajusté. Le Coper transmet aux contributeurs un message de demande d'activation (*Activation Request Message*), après lequel ces derniers doivent formellement s'engager à contribuer – message de préparation des forces (*Force Preparation Message*) – tout en ayant la possibilité de définir des conditions d'utilisation des capacités qu'ils mettent à disposition de l'UE. Les *force balancing conferences* servent à gérer les insuffisances ou les surplus capacitaires, et aboutissent à la rédaction de la liste de la force de l'UE (*EU force list*), incluse dans le plan d'opération (OPLAN). L'approbation de l'OPLAN par le Conseil autorise le Coper à donner l'ordre d'activation (*Activation Order*). Cette étape doit être suivie de la mise à disposition des contributions, du déploiement et du transfert d'autorité au Coper. En fonction des plans nationaux de déploiement, les détails nécessaires sur les contributions en vue du déploiement de l'opération de l'UE sont rassemblés dans la liste des mises à disposition de l'UE (*EU Disposition List*).

#### *Athéna, mécanisme de financement des coûts communs*

La création du mécanisme Athéna est intervenue le 23 février 2004. Institutionnellement, il s'agit d'une structure sans moyens administratifs propres, « un cadre permanent doté d'une capacité juridique fonctionnelle et d'organes de gestion ».<sup>18</sup> Le mécanisme repose sur les contributions des 26 EM,<sup>19</sup> calculées selon leur clé de répartition PNB respective (Annexe I) à partir des montants de référence des opérations, et ajustées en fonction des participations éventuelles des Etats tiers et de l'exécution budgétaire. Les six premiers contributeurs à Athéna sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas.<sup>20</sup> Une modalité supplémentaire de contribution a été créée pour répondre au besoin de préfinancement (Annexe II).<sup>21</sup>

Le mécanisme Athéna gère premièrement le préfinancement des coûts individuels, réglés en commun aux fournisseurs, puis refacturés à chaque Etat selon sa consommation.<sup>22</sup> Ils s'élevaient à 3,5 millions d'euros pour Althéa – soit 10% des

<sup>18</sup> L. Paccaud & T. Boucher, « Athéna : du paradoxe à la réalité », *Défense nationale et sécurité collective*, août/septembre 2007, p. 63.

<sup>19</sup> Le Danemark bénéficie d'une clause d'*opting out*; article 1<sup>er</sup>, décision créant le mécanisme Athéna, *op.cit.*, 2004.

<sup>20</sup> Ils représentent 79% du budget.

<sup>21</sup> Parlement européen, Commission des Affaires étrangères, Sous-commission « sécurité et défense », *Lessons learnt from ESDP operations*, Résumé de l'audition publique et des discours, 9 octobre 2006, p. 7.

<sup>22</sup> Paccaud & Boucher, *op.cit.*, p. 63.

coûts communs – et ont représenté 19,2 millions d’euros pour Eufor RD Congo – soit plus que les coûts communs.<sup>23</sup> Deuxièmement, Athéna finance les coûts communs opérationnels, à géométrie variable. Révisions explicites et adaptations pragmatiques successives en élargissent la définition pour tenir compte des spécificités et des besoins opérationnels.<sup>24</sup>

A moins qu’ils ne soient définis comme des coûts communs, les coûts résultant de l’utilisation des capacités et moyens mis à disposition représentent donc des coûts individuels, imputés à leur auteur. Cela signifie qu’en décidant de lancer une opération militaire de l’UE et de contribuer à l’Eufor, les Etats décident en général de supporter les coûts opérationnels des capacités qu’ils mettent à disposition de l’UE. Parfois incertains du fait de la géométrie variable des coûts communs gérés par le mécanisme Athéna, ces calculs constituent *a priori* la variable clé d’explication des engagements des EM.

### **Entre représentativité politique et efficacité opérationnelle : les inégales contributions des Etats membres**

L’idéal de représentativité politique des opérations militaires demanderait une large définition des coûts communs afin d’encourager la participation des EM mais, en pratique, l’efficacité opérationnelle repose sur les contributions essentielles faites par un nombre limité d’Etats, qui supportent donc un coût financier important.

#### *Les coûts communs, une part infime du coût total d’une opération militaire*

Althéa, Eufor RD Congo et Eufor Tchad/RCA – les trois opérations militaires lancées depuis la création du mécanisme Athéna qui sont la base de cette étude – sont très différentes par leur nature, leur dimension et les conditions dans lesquelles elles ont eu lieu et sont, aujourd’hui encore pour deux d’entre elles, déployées. Leurs mandats sont caractérisés par des tâches de dissuasion et de sécurité. Les circonstances dans lesquelles elles sont déployées ainsi que les caractéristiques des opérations justifient des besoins capacitaires particuliers qui ont des implications financières non négligeables.

L’augmentation des coûts communs est certes frappante, mais la différence entre les montants budgétés et les montants exécutés l’est plus encore. L’action commune concernant Althéa inscrit un montant de référence de 71,7 millions

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>24</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

d'euros pour la première période de l'opération (article 12.4 de l'action commune 2003/92/CFSP). Les dépenses sont en fait de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros par an.<sup>25</sup> Le budget 2008 du mécanisme Athéna prévoit des paiements à hauteur de 29,762 millions d'euros.<sup>26</sup> Le mécanisme Athéna a par ailleurs assuré le préfinancement des coûts individuels à concurrence de 3,5 millions d'euros par an.<sup>27</sup> L'action commune relative à l'opération Eufor RD Congo mentionne un montant de référence de 16,7 millions d'euros (article 13.3 de l'action commune 2006/319/PESC) mais seulement 14,586 millions d'euros ont été effectivement exécutés en quatre mois.<sup>28</sup> Athéna a également préfinancé 19,182 millions d'euros au titre des coûts individuels.<sup>29</sup> Prévus pour un maximum de douze mois après avoir atteint la capacité opérationnelle initiale (article 15.2 de l'action commune 2007/677/PESC), l'Eufor Tchad/RCA se base sur un montant de référence de 99,2 millions d'euros (article 13.2 de l'action commune 2007/677/PESC). Néanmoins, ce montant semble déjà être dépassé dans la mesure où certaines sources prévoient que le mécanisme Athéna gèrera 119,6 millions d'euros au titre des coûts communs.<sup>30</sup> Les données pour cette opération manquent naturellement pour le préfinancement des coûts individuels ainsi qu'en termes d'exécution budgétaire.<sup>31</sup>

Le coût total des opérations militaires n'est connu que de façon approximative. En théorie, la décision créant le mécanisme Athéna prévoit un système non juridiquement contraignant de reddition des comptes des EM à l'administrateur du mécanisme sur les surcoûts exposés.<sup>32</sup> En pratique, les informations ne sont pas transmises. Néanmoins, on considère que les coûts communs représentent environ 10% des coûts totaux des opérations.

#### *Les contributions individuelles, variables cruciales des opérations militaires*

Les contributions individuelles et volontaires des EM sont les variables cruciales des opérations. Cette approche *bottom-up* des capacités est caractérisée par les difficultés et les lenteurs. En définitive, c'est un petit nombre d'Etats seulement qui

<sup>25</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>26</sup> Mécanisme Athéna, Administrateur, *Adoption du budget n°2/2008*, document ATHENA n°107/08, Bruxelles, 21 janvier 2008.

<sup>27</sup> Conseil de l'UE, *Athena [présentation PowerPoint, diapositive 23]*.

<sup>28</sup> Mécanisme Athéna, *Eufor DRC: Final overview of common costs and nation borne costs*.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> *Europe Diplomacy and Defence, op.cit.*, n°96 et 97, 29 et 31 janvier 2008. Le budget du mécanisme Athéna est d'ailleurs construit sur des prévisions de dépenses à hauteur de 119 636 345,17 euros pour 2008 et les appels à contribution prévus en conséquence; Mécanisme Athéna, Administrateur, *Adoption du budget n°2/2008, op.cit.*

<sup>31</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>32</sup> Article 40.9, décision créant le mécanisme Athéna, 2007, *op.cit.*

consent les contributions décisives. Ce travail a rassemblé les données quantitatives des mises à disposition consenties par les EM. L'analyse se basera sur les contributions en troupes, dans la mesure où les données sont plus précises qu'en ce qui concerne les contributions en capacités et parce qu'elles reflètent également globalement les tendances des contributions en capacités.<sup>33</sup> L'Annexe IV identifie les contributions des EM en troupes (nombre maximum de troupes engagées). En se fondant sur les effectifs des armées des EM (Annexe III), les efforts relatifs des EM ont pu être calculés et sont repris dans l'Annexe V.

Les trois plus importants contributeurs à l'opération Althéa sont le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.<sup>34</sup> Le Royaume-Uni évalue à 265,08 millions d'euros (208,95 millions de livres sterling) sa « participation non Athéna » : ce calcul couvre cependant à la fois l'opération de l'UE en Bosnie Herzégovine et les opérations OTAN au Kosovo.<sup>35</sup> Les coûts individuels s'élèvent pour l'Allemagne à 94,5 millions d'euros pour douze mois en 2004 et 74 millions d'euros pour 12 mois en 2006.<sup>36</sup> Enfin, la seule prolongation de sa participation à Althéa entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 30 septembre 2008 coûte à l'Italie 20 millions d'euros – ce qui laisse imaginer l'importance des coûts de sa contribution maximale au début de l'opération.<sup>37</sup> Par comparaison, et même si elle est restée en retrait de cette opération – elle est seulement le cinquième contributeur en termes de troupes – la France paie environ 80 millions d'euros pour sa participation à Althéa.<sup>38</sup> Cette opération a vu se concrétiser l'engagement de tous les EM de l'UE, sauf le Danemark, Chypre et Malte.

La participation à l'Eufor RD Congo est beaucoup plus restreinte puisque seuls huit EM sont contributeurs : dans l'ordre la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne, la Belgique, l'Italie, la Suède et le Portugal (Annexe IV). On notera que l'Allemagne a accepté d'être la nation cadre de cette opération. Cette participation lui a coûté 56 millions d'euros.<sup>39</sup>

Les contributions à l'Eufor Tchad/RCA sont plus nombreuses, les besoins capacitaires de cette force étant plus importants. Les difficultés logistiques extrêmes Les contributions ont également été très difficiles à obtenir, le processus de génération de force. Quatorze EM sont représentés sur le terrain : dans l'ordre, la France, la

---

<sup>33</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>34</sup> T. Bertin, « The EU military operation in Bosnia », dans Merlingen & Ostrauskaite, *op.cit.*, p. 66.

<sup>35</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère britannique de la Défense.

<sup>36</sup> Deutscher Bundestag, *Participation à l'opération Althéa : Bundestagsdrucksache 15/4245 et Bundestagsdrucksache 16/3521.*

<sup>37</sup> La Camera dei Deputati, [cerca.camera.it/wai/visRisultato.asp?Type=HTML&Item=0&basepath=legxv.camera.it](http://cerca.camera.it/wai/visRisultato.asp?Type=HTML&Item=0&basepath=legxv.camera.it) (10 avril 2008).

<sup>38</sup> N.-J. Brehon, « Les dépenses militaires de l'Union européenne », *Le Monde*, 26 octobre 2004.

<sup>39</sup> Deutscher Bundestag, *Participation à l'Eufor RD Congo, Bundestagsdrucksache 16/1507.*

Pologne, l'Irlande, la Suède, la Finlande, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal, la Slovénie, la Belgique, l'Autriche, les Pays-Bas et la Roumanie.<sup>40</sup> Le quartier général de force (FHQ) compte ces quatorze Etats plus le Royaume-Uni, la Bulgarie, le Luxembourg et la République Tchèque. Le quartier général opérationnel (OHQ) regroupe les précédents, moins le Luxembourg, plus la Hongrie, l'Allemagne, la Slovaquie, Chypre et la Lettonie.<sup>41</sup> Parce qu'elle est « nation cadre logistique », la France supporte les coûts individuels les plus importants. La participation polonaise se monte à 27 millions d'euros et la participation irlandaise à 16 millions d'euros.<sup>42</sup>

Ainsi, même quand la participation des EM est plus large, les opérations militaires de l'UE dépendent crucialement de certaines contributions que ne peuvent faire qu'un nombre limité d'EM. Les contributions maximales des EM en troupes ont permis de calculer l'effort absolu de chaque Etat ainsi que l'effort relatif en fonction des effectifs totaux des armées (Annexe V.A). En termes absolus, les cinq EM qui contribuent le plus sont, par ordre décroissant, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni. En termes relatifs, de façon intéressante, les cinq EM qui contribuent le plus sont, par ordre décroissant, l'Irlande, la Suède, la Slovénie, la France et la Finlande. Le tableau 1 reprend l'importance des contributions des EM d'une part sur les trois opérations étudiées, et d'autre part sur les cinq opérations militaires de l'UE. Les résultats dépendent fortement de l'engagement dans l'Eufor Tchad/RCA. Si l'analyse des contributions en troupes permet d'évaluer par approximation l'effort consenti par chaque Etat, elle occulte un aspect important du processus de génération de force : les contributions en capacités sont plus difficiles à obtenir que les contributions en troupes. L'Eufor Tchad/RCA, par exemple, en raison des conditions logistiques extrêmes du théâtre des opérations, demandait de très importantes mises à disposition capacitaires et donc un engagement fort des Etats.<sup>43</sup> Les participations furent particulièrement longues à définir.

*Tableau 1: Importance des contributions des EM*

<b>Classement absolu sur 3 opérations</b>	<b>Classement relatif sur 3 opérations</b>	<b>Classement absolu sur 5 opérations</b>	<b>Classement relatif sur 5 opérations</b>
France	Irlande	France	Irlande
Allemagne	Suède	Allemagne	Suède
Italie	Slovénie	Italie	France
Pologne	France	Royaume-Uni	Slovénie
Royaume-Uni	Finlande	Pologne	Finlande

<sup>40</sup> *Europe Diplomacy and Defence, op.cit.*, n°96, 29 janvier 2008.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Europe Diplomacy and Defence, op.cit.*, n°94, 22 janvier 2008.

<sup>43</sup> Ce fut particulièrement le cas des « capacités critiques » identifiées par le Coper (hélicoptères, rôle 2 médical) ; entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

Plusieurs résultats peuvent être tirés de l'identification des contributions. Premièrement, la fréquence des contributions est inégale entre les EM : certains pays ont contribué aux trois opérations militaires étudiées, comme la France, l'Italie, la Pologne, l'Espagne, la Suède, le Portugal et la Belgique (Annexe IV).<sup>44</sup> Deuxièmement, l'intensité des contributions varie fortement (Annexe V.A). Par exemple, si, en termes absolus, la France est le pays qui a le plus contribué en troupes, son effort par rapport aux effectifs des armées est faible – quatrième rang avec sa participation à l'Eufor Tchad/RCA mais neuvième rang sans cette participation – en particulier comparé à celui de l'Irlande. Sur les cinq opérations militaires de l'UE, l'Irlande, la Suède, la France, la Slovénie et la Finlande sont les contributeurs les plus importants en termes relatifs (Annexe V.B). Ce qui frappe est donc la continuité du classement de l'importance des contributions, importance récompensée par la distribution des plus hauts postes militaires de commandement.<sup>45</sup> Troisièmement, le cadre des accords de « Berlin plus » semble *a priori* garantir la participation d'un plus grand nombre d'EM comparé à une opération autonome de l'UE. En pratique, la causalité n'est pas aussi simple, et une approche européenne volontariste, des considérations de politique intérieure, l'engagement dans d'autres opérations extérieures, l'absence de familiarité avec un terrain particulier et certaines difficultés opérationnelles sont sans doute des éléments plus pertinents dans la détermination des contributions à une opération militaire PESD.

L'importance des participations ne peut pas seulement s'analyser en termes quantitatifs : les contributions sont aussi importantes parce qu'elles répondent à des besoins opérationnels précisément identifiés. Par exemple, le Général Nash a identifié le « rôle 2 médical » et les hélicoptères comme des capacités cruciales à l'Eufor Tchad/RCA, ce qui équivaut à valoriser les Etats qui ont mis ces capacités à disposition de l'UE et implique de gérer une forme de différentiel de prestige dans les contributions.<sup>46</sup> Ce différentiel reflète l'état de développement capacitaire et l'effort de défense de chaque pays, les Etats ayant une tradition expéditionnaire – le Royaume-Uni et la France – et des éléments de soutien importants – le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne – étant les mieux placés pour contribuer aux opérations militaires de l'UE.<sup>47</sup>

Plusieurs points peuvent être repris en conclusion. Seuls certains Etats ont les moyens de développer, d'entretenir et de mettre à disposition de l'UE des capacités

---

<sup>44</sup> De ces six EM, seule la Pologne n'a pas participé aux cinq opérations militaires (Annexe V.B).

<sup>45</sup> T. Bertin, *op.cit.*, p. 65.

<sup>46</sup> Entretien avec un officier de l'OHQ Mont Valérien.

<sup>47</sup> *Ibid.*

importantes, tant en quantité que du point de vue de la nécessité des contributions – structures de commandement et éléments de soutien en particulier – pour le déploiement d'une opération militaire.<sup>48</sup> Cela ne signifie pas que les petits Etats n'ont pas de capacités qui seraient utiles à l'UE. Il faut donc distinguer cette première considération de la question des capacités rares et de niche – comme les forces spéciales suédoises. Ces capacités peuvent être détenues par tout EM mais leur utilisation sera plus ou moins facile en fonction de la taille de l'Etat. Même si les considérations financières ne sont pas ouvertement invoquées lors de la génération de force, il faut éviter qu'elles ne deviennent un obstacle à la mise à disposition de ces capacités.<sup>49</sup> Le financement des opérations militaires doit s'attacher à favoriser la génération de force, en répartissant les implications financières plus équitablement entre tous les Etats contributeurs.

A l'issue de cette première partie, il s'agira d'évaluer la pertinence de ce financement par rapport aux exigences des opérations militaires. L'intérêt sera ensuite de revenir sur les logiques des contributeurs, les raisons de leur participation et donc de montrer la primauté des intérêts des EM dans la PESD.

### **Avantages et contraintes de la formule de financement pour les opérations militaires**

La formule est satisfaisante car elle assure *a priori* le financement des opérations militaires de la PESD, mais elle est en même temps insuffisante car elle ne met pas en œuvre une véritable solidarité européenne.

#### *Un financement ouvert et assuré malgré les difficultés*

Le mécanisme Athéna devrait répondre à une triple exigence de rapidité, disponibilité et réactivité.<sup>50</sup> La mise en place d'un mécanisme permanent, conçu comme un cadre de financement pour toutes les opérations militaires, doit garantir qu'un financement adéquat soit disponible à toutes les phases de ces opérations. Athéna souffre cependant des problèmes de procédure interne de certains EM.<sup>51</sup> La disponibilité des financements n'est pas optimale mais on pourrait développer la logique du préfinancement : les fonds destinés à cet usage peuvent en effet être utilisés pour d'autres opérations que la réaction rapide, en particulier quand les

---

<sup>48</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>49</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>50</sup> A. Missiroli, « Financing ESDP – The operational dimension », dans H.G. Ehrhart & B. Schmitt (dir.), *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp. 255-256.

<sup>51</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.



contributions tardent à être versées.<sup>52</sup> Le plafond d'utilisation dans de telles situations – aujourd'hui de 50% – pourrait être augmenté ou les contributions par anticipation systématisées. Le Traité de Lisbonne prévoit par ailleurs (article 41.3) la création d'un « fonds de lancement » (*start-up fund*), sur le modèle du préfinancement des opérations militaires via le mécanisme Athéna, qui pourrait s'appliquer tant aux opérations militaires qu'aux opérations civiles.

Le grand avantage du mécanisme Athéna reste le concept de financement ouvert. Premièrement, sous réserve que leur participation à l'opération soit autorisée par le Conseil, les Etats tiers peuvent décider de contribuer au mécanisme, ce qui a pour effet de diminuer la charge financière qui pèse sur les 26 EM. Deuxièmement, il n'y a pas de budget limitatif, ce qui permet un ajustement en cours d'exécution – qui se fait en pratique à la baisse.<sup>53</sup> Le financement des modifications potentielles du budget est assuré puisque les 26 contribuent bien à Athéna, qu'ils soient ou non nations contributrices en troupes et/ou en capacités aux opérations en question.

Révisions régulières, retour d'expérience et situation sur le terrain permettent d'adapter les principes de financement aux besoins opérationnels, notamment dans le sens d'un élargissement de la liste des coûts communs.<sup>54</sup> Ainsi, par exemple, l'Eufor Tchad/RCA voit, pour la première fois, le financement en commun d'un avion de reconnaissance. Cette décision s'explique certes avant tout par les fonctions autres que la reconnaissance que peut remplir l'avion – communication, transport, vols de longue durée... il a été présenté comme un poste de commandement volant.<sup>55</sup> Mais cela pourrait encourager le développement de capacités particulières, identifiées comme des déficiences récurrentes au niveau de l'UE, et intéressantes pour les opérations PESD. Cependant, la liste des coûts gérés par Athéna demeure moins inclusive qu'idéalement, notamment en matière de coûts de transport, casernement et hébergement des troupes.<sup>56</sup> Un élargissement de la liste des coûts systématiquement pris en charge serait souhaitable, de façon à ce que les implications financières soient clairement calculables pour les Etats qui désirent contribuer à une opération.

Une réforme substantielle du mécanisme est *a priori* peu probable dans le cadre des révisions périodiques. On s'en tiendra sans doute à la méthode erratique des petits pas, sauf cas de crise majeure dans le montage d'une opération. Pour beaucoup, l'Eufor Tchad/RCA représente la limite supérieure de ce que la PESD peut

---

<sup>52</sup> Article 27.7, décision créant le mécanisme Athéna, 2004, *op.cit.*

<sup>53</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>56</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

faire si le financement n'est pas réformé – et les critiques quant à l'adéquation de la force européenne aux besoins du théâtre d'opération sont très nombreuses.<sup>57</sup>

*La génération de force, matérialisation de l'engagement politique ?*

Compte tenu du cadre en matière de coûts communs, l'objectif – et la difficulté – de la génération de force est de matérialiser l'engagement politique en contributions effectives. Contrairement aux déclarations, la mise en œuvre est souvent hésitante. Le Coper, qui conduit la génération de force, ne dispose d'aucun instrument contraignant à l'encontre des EM. A la définition des besoins opérationnels doivent répondre les contributions en troupes et/ou en capacités. Cette correspondance n'est pas systématique car les calculs faits par les Etats sont complexes, et incluent en particulier des considérations financières. En termes qualitatifs, les contributions sont satisfaisantes.<sup>58</sup> Cependant, la génération de force institutionnalise *de facto* les différences capacitaires à deux niveaux. Le Coper peut tout d'abord valoriser certaines contributions.<sup>59</sup> Il existe également des différences capacitaires entre les Etats : certaines capacités ne sont détenues que par quelques-uns.<sup>60</sup>

Sous réserve de l'acceptation de leur contribution par le Conseil, les Etats tiers peuvent participer aux opérations PESD. Ils contribuent d'ailleurs régulièrement et de façon significative, même s'ils n'ont pas de droit au sein du Comité spécial du mécanisme Athéna.<sup>61</sup> Leurs contributions coûtent cher, d'autant plus que l'on ne maîtrise pas leurs méthodes de calcul des coûts, et que, si le besoin opérationnel devait se présenter dans une opération ultérieure, il faudrait à nouveau payer pour disposer temporairement de la capacité en question.<sup>62</sup> L'opportunité de cette participation est contestable. Les Etats tiers peuvent certes détenir des capacités dont l'UE a besoin, mais, en tant que telle, une « opération de l'UE » devrait utiliser des capacités des EM de l'UE. Politiquement, les effets dommageables de ce type de contribution sont multiples : en plus de la crainte de créer un précédent en ce qui concerne ces participations et leur financement – en particulier quand les Etats tiers sont en position d'exercer un chantage financier – il faut combattre les attitudes

---

<sup>57</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>58</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>59</sup> Entretien avec un officier de l'OHQ Mont Valérien.

<sup>60</sup> C'est le cas par exemple des forces de soutien. Le concept de « *three tiers of capability* » illustre les différences capacitaires des défenses nationales ; J. Lindley-French & F. Algieri, *A European Defence Strategy*, Gütersloh, Bertelsmann, 2004, p. 30.

<sup>61</sup> T. Bertin, *op.cit.*, p. 65.

<sup>62</sup> On oppose ici le recours à des capacités d'Etats tiers au développement capacitaire dans les EM ; entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

mercenaires, et convaincre les Etats tiers qui font le choix politique de participer à une opération PESD d'en supporter les conséquences financières seuls, d'autant plus que certains petits EM de l'UE doivent, eux, contribuer aux coûts communs.<sup>63</sup>

### *Des mécanismes de financement complexes*

Les coûts prohibitifs de l'Eufor Tchad/RCA, pour une force relativement limitée, ne semblent pas correspondre au signal politique fort que l'UE voulait envoyer. Les opérations militaires semblent avoir atteint leurs limites en raison des complexités et des incohérences du financement. Un sérieux problème de crédibilité, l'insuffisante prise en compte des interdépendances entre les principes de financement et le manque de transparence et de contrôle démocratique semblent mettre en cause la soutenabilité du système.<sup>64</sup>

Deux défis majeurs doivent être relevés d'urgence. La définition des coûts communs doit être revue car elle est trop réduite.<sup>65</sup> La catégorie des « gros contributeurs » s'inquiète du partage du fardeau quand ses contributions en troupes et/ou en capacités sont importantes. Les Etats adoptant une position de principe, comme l'Allemagne, refusent de payer plus quand ils ne participent pas.<sup>66</sup> Pour les autres EM, il faudrait transformer en coûts communs systématiques les coûts qui ne peuvent aujourd'hui que sur décision du Conseil être considérés comme tels, de façon à améliorer la prévisibilité budgétaire et faciliter la mise à disposition de capacités de niche.<sup>67</sup> C'est la combinaison des deux principes de financement qui devrait être revue. Les avantages d'un mécanisme permanent de financement sont annihilés par les décisions *ad hoc* de contributions des Etats, qui privent l'UE de tout contrôle sur « ses » opérations. La marge de manœuvre de la Présidence française de l'UE, qui doit mener à bien la révision du mécanisme en 2008, est très étroite.<sup>68</sup>

Les conférences de génération de force auraient dû servir à gérer et mettre en cohérence un excédent de contributions des Etats. Idéalement en effet, les

---

<sup>63</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>64</sup> La rédaction du Traité de Lisbonne ne simplifie d'ailleurs pas la situation : pour éviter le débat, il n'est fait aucune mention du mécanisme Athéna, mais de nouvelles procédures pour le financement d'urgence en matière d'activités préparatoires apparaissent (création d'un nouveau fonds de préfinancement et introduction de la majorité qualifiée) ; article 41 Traité de Lisbonne. *Ibid.*

<sup>65</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Les coûts de transport, casernement et hébergement des troupes n'ont été gérés en commun que pour l'opération Artémis.

<sup>68</sup> Malgré la volonté politique française, les discussions bilatérales avec chaque EM sur la base d'un « non-papier » sont difficiles ; entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

promoteurs de la PESD pensaient que les Etats contribueraient « trop plutôt que pas assez » aux opérations militaires.<sup>69</sup> En pratique, c'est l'inverse qui se produit en raison des choix politiques et de leurs conséquences financières.<sup>70</sup> Le risque de payer deux fois si le coût n'est pas considéré comme commun – une fois pour acquérir la capacité et une deuxième fois pour que l'UE utilise cette capacité – n'incite ni au développement capacitaire, ni à la mise à disposition de l'UE.<sup>71</sup> Le danger de concurrence avec les autres organisations internationales existe également.<sup>72</sup>

Cependant, l'interdépendance entre le financement commun et les contributions capacitaires n'est pas définitivement démontrée : elle ne jouerait que dans certaines circonstances. Selon les militaires impliqués dans la génération de force au niveau européen, le financement commun doit être promu quand il favorise la génération de force et l'acquisition de capacités, c'est-à-dire, premièrement, quand l'effort de défense n'est pas très important et que le coût d'une opération est élevé, et, deuxièmement, quand les coûts de développement et de maintenance d'une capacité sont élevés et que l'Etat doit être aidé pour consentir à l'utilisation de sa capacité.<sup>73</sup> L'Eufor Tchad/RCA est une illustration parfaite de ces deux types de difficultés. Les obstacles au déploiement d'une force militaire liés aux conditions extrêmes du théâtre d'opération rendent nécessaire la mise à disposition de capacités très importantes par les Etats contributeurs, et se traduisent donc par des coûts très élevés, d'une part en termes de développement et de maintenance des capacités, d'autre part en termes de mise à disposition des capacités ; le développement du financement commun permettrait, dans de telles hypothèses, d'éviter que la faiblesse d'un effort budgétaire national pour la défense ne limite la contribution d'un Etat.

Influencé par les principes de financement des opérations militaires, le développement capacitaire est une condition de la crédibilité de ces opérations. Le financement en commun pourrait faciliter l'acquisition de capacités par les EM, ce qui limiterait l'externalisation en commun. D'une façon générale, il s'agit également de s'interroger sur la meilleure façon d'organiser, au niveau national, les capacités

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Entretien avec un officier de l'OHQ Mont Valérien.

<sup>71</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>72</sup> Par exemple, le transport stratégique de la Force de Réaction de l'OTAN est éligible au financement en commun. La révision d'Athéna en 2006 a abouti à un accord politique joint à la déclaration, mais non publié, du Conseil sur le financement en commun, à titre expérimental, du transport stratégique des groupements tactiques. Si les modalités de ce financement ont été négociées à l'OTAN, l'UE n'a pas progressé sur la question et on peut légitimement craindre que les Etats choisissent la mise à disposition qui leur coûte le moins, c'est-à-dire le financement en commun ; *ibid.*

<sup>73</sup> Entretien avec un officier de l'OHQ Mont Valérien.

afin de permettre une participation aux opérations de l'UE dans les meilleures conditions. C'est pourquoi les experts évoquent plus fréquemment le manque de volonté politique que des contraintes budgétaires et les implications financières des contributions.<sup>74</sup>

Ces réflexions conduisent à s'interroger sur la représentativité des opérations militaires. L'approche pragmatique de la Grande-Bretagne qui conçoit les opérations militaires autour d'une nation pilote, rassemblant les volontaires, tandis que l'intervention de l'UE est réduite à la gestion d'une liste limitée de coûts est-elle applicable ?<sup>75</sup> Est-ce le sens de la solidarité européenne en matière de PESD ?

L'articulation des principes de financement ne prémunit pas contre les difficultés de constitution et de déploiement d'une opération militaire. Cette articulation aboutit, pour certains EM, à un coût financier très important. Dans ces conditions, la décision individuelle de contribuer est le fruit d'un arbitrage entre le coût financier d'une part et les avantages individuels et collectifs que chaque Etat pense retirer d'une Europe de la défense d'autre part.

### **Les avantages individuels et collectifs d'une Europe de la défense**

Les opérations PESD sont considérées comme le moteur de la PESC.<sup>76</sup> Plus que dans tout autre domaine, l'engagement en matière de sécurité, de défense et de déploiement militaire à l'étranger demande une adhésion expresse des EM. A ce stade de l'analyse, l'identification des avantages d'une Europe de la défense permettra de comprendre l'engagement des EM – et ceci malgré les désavantages et contraintes liées à la participation à des opérations militaires, qui ne seront pas traités ici. Entre avantages exploitables collectivement et persistance des calculs d'intérêts nationaux, la réalité du financement des opérations militaires de l'UE est celle des choix politiques nationaux.<sup>77</sup>

#### *Les avantages exploitables collectivement*

L'objectif d'efficacité, la définition commune du concept de gestion de crise, la mutualisation des moyens et le choix européen des théâtres d'intervention

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>77</sup> Foucault, *op.cit.*, p. 42.

fondent la légitimité de l'UE à intervenir et expliquent le ralliement des EM.<sup>78</sup> Mais l'engagement dans le cadre de l'UE reste soumis aux pressions des opinions publiques, tant en faveur d'une intervention – comme dans la crise du Darfour – que pour freiner la participation – comme l'illustrent les débats au *Bundestag* sur la participation de l'Allemagne à toute opération en Afrique. Globalement, les opérations militaires de l'UE sont perçues comme légitimes.<sup>79</sup> Une définition large de la sécurité éloigne ces opérations des conceptions traditionnelles, et permet donc les contributions des pays neutres.<sup>80</sup> L'acceptabilité est encore renforcée par la tradition multilatérale, l'engagement au sein de l'OTAN et de l'ONU, la coopération avec l'ONU, et la tradition de coopération internationale des Etats contributeurs, notamment des Etats neutres.<sup>81</sup> L'expérience acquise par les EM dans le domaine des opérations de maintien de la paix est capitalisée et mise au service des opérations de nature similaire de l'UE, opérations dont le surplus de légitimité et la conséquente acceptabilité politique renforcent la position de l'UE.

La fin de l'équation « Etat – territoire – armée » et la prise de conscience de l'interdépendance sécuritaire permettent d'identifier des intérêts communs dans le voisinage.<sup>82</sup> Un intérêt commun est identifié dans les Balkans et en Afrique: ce sont précisément les deux zones où ont été et sont déployées des opérations militaires de l'UE. De la centralité de ces zones dans les considérations sécuritaires de l'UE découle la participation systématique de certains EM – comme la France – aux opérations, en raison de liens historiques très forts, d'une présence encore importante, ainsi que de l'expérience du terrain. Le processus de déploiement d'une Eufor permet d'obtenir la contribution des EM qui veulent concrètement intervenir et dont l'expertise et les capacités sont nécessaires à la crédibilité d'une opération militaire de l'UE, tandis que le financement commun offre l'opportunité aux autres EM – comme l'Allemagne dans le cas de l'Afrique – de s'exprimer et d'exercer une certaine forme de contrôle sur l'opération.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> L. Miles, « Domestic influences on Nordic security and defence policy : from the perspective of fusion », dans A.J.K. Bailes, G. Herolf & B. Sundelius (dir.), *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 83 et 86.

<sup>79</sup> F.J. Jung, « Es ist richtig und klug, Krisen dort einzudämmen, wo sie entstehen », *Die Welt*, 3 décembre 2006.

<sup>80</sup> Buffotot, *op.cit.*, p. 32.

<sup>81</sup> G. Herolf, « The Nordic countries and the EU-NATO relationship: further comments », dans Bailes, Herolf & Sundelius, *op.cit.*, p. 71.

<sup>82</sup> F. Charillon, « L'Européanisation de la défense: dossier », *Champs de Mars, Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense*, n°16, Paris, La Documentation française, p. 20.

<sup>83</sup> F.-W. Steinmeier, *Discours du Ministre des Affaires étrangères allemand devant le Bundestag*, Berlin, 19 mai 2006, et entretien avec un fonctionnaire du SGC.

Dans le processus de construction européenne, la promotion du rôle international de l'UE est une question discutée ; pour un pays comme l'Italie, il s'agit d'une étape obligatoire de la construction européenne. Les efforts pour promouvoir le rôle international de l'UE sont particulièrement évidents dans les Balkans, où il s'agit d'effacer les traces de l'échec de l'UE des années 1990. L'UE recherche une compétence de niche internationale en matière de gestion de crise.<sup>84</sup> Choisir de contribuer aux opérations en général reflète donc la volonté de voir ce rôle se renforcer. Choisir de contribuer aux opérations militaires traduit un engagement encore plus fort en raison de la sensibilité politique des questions militaires.

Si certains EM comme le Royaume-Uni sont réticents à un développement trop important de la PESD, d'autres comme la France veulent renforcer l'indépendance et l'autonomie décisionnelle de l'UE en la matière, d'autant plus que la promotion de l'identité et de la solidarité européenne pourrait être une forme de thérapie après certaines dissensions entre EM.<sup>85</sup> Le fait que la France soit le seul des trois « grands » EM à figurer parmi les cinq premiers contributeurs en termes relatifs aux opérations militaires révèle ses convictions. Il apparaît ici opportun de lier la question des contributions et celle de la position adoptée par rapport au financement des opérations militaires. De tradition atlantiste, le Royaume-Uni n'est pas un contributeur volontaire important aux opérations militaires et il refusait l'institutionnalisation de leur financement.<sup>86</sup> Les contributions de l'Allemagne sont largement dépendantes de la vision normative qu'a le pays de la PESD, et son opposition à l'élargissement des coûts communs bloque l'évolution du financement. La France enfin contribue largement aux opérations militaires, même si son effort relatif pourrait être plus important, et son activisme a permis des avancées substantielles en matière de financement des coûts communs. De la même façon, les Etats neutres encouragent la consolidation de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense pour ne pas être contournés sur ces questions.<sup>87</sup> En effet, n'étant pas membres de l'OTAN, ils cherchent à promouvoir un cadre plurilatéral qui reflète leur conception de la sécurité et de la défense, de façon à ce que les deux organisations, UE et OTAN, soient bien distinctes.<sup>88</sup> Les Etats où le sentiment pro-européen est fort, tel les Pays-Bas et la Belgique, ont plus de facilité à contribuer aux opérations de

---

<sup>84</sup> X. Kurowska, *op.cit.*, pp. 25-26.

<sup>85</sup> P. de Schoutheete, « La cohérence par la défense – Une autre lecture de la PESD », *Cahier de Chaillot*, n°71, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, octobre 2004, p. 55.

<sup>86</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>87</sup> F. Lee-Ohlsson, « Sweden and the development of the European security and defence policy: a bi-directional process of Europeanisation », Bruges, College of Europe, *EU Diplomacy Paper*, n°5, 2008, p. 19.

<sup>88</sup> P. de Schoutheete, *op.cit.*, p. 65.

l'UE.<sup>89</sup> Si les contributions de la Belgique aux opérations militaires sont parmi les dix plus importantes, cet EM s'est également impliqué dans le renforcement institutionnel de la PESD. Qu'il s'agisse pour un pays de rendre à l'UE ce qu'elle a apporté à ses membres – Irlande – ou d'affirmer son appartenance à cet ensemble – nouveaux EM – les contributions aux opérations militaires sont des signaux politiques.<sup>90</sup>

#### *Les avantages exploitables individuellement*

Seuls, ces avantages collectifs se traduiraient par des problèmes de financement plus importants. L'absence d'intérêts nationaux perçus hypothèque les opérations militaires de l'UE parce que les contributions sont alors plus difficiles à obtenir et les opérations en elles-mêmes plus fragiles, dans la mesure où des EM et des Etats contributeurs ont exprimé leur réserve et ont imposé des conditions qui ne répondent pas aux besoins opérationnels.<sup>91</sup> Adaptation des politiques de défense nationales, réponse à des besoins opérationnels spécifiques, affirmation sur la scène internationale, la participation aux opérations militaires de l'UE permet aussi une normalisation de l'Etat contributeur.

Premièrement, cet engagement commun peut limiter les contestations des opinions publiques nationales et internationales car les accusations d'impérialisme s'effacent dans un cadre plurilatéral.<sup>92</sup> Du point de vue français par exemple, la volonté d'eupéaniser la présence en Afrique est très claire.<sup>93</sup> Réalisme – projection au niveau européen de la politique africaine tout en en conservant la direction en raison de l'expérience acquise – ou idéalisme – nécessité d'aider un continent en dérive ? La participation d'autres EM renforce la légitimité de l'opération européenne et normalise l'intervention d'anciennes puissances coloniales comme la France et la Belgique.<sup>94</sup> Les liens privilégiés de quelques EM avec certaines régions du monde sont donc parfois difficiles à gérer.

Deuxièmement, apporter une contribution à une opération militaire de l'UE permet une certaine socialisation.<sup>95</sup> Cette dimension est particulièrement visible en

---

<sup>89</sup> Respectivement 6° et 8° contributeurs en termes relatifs aux trois opérations étudiées; *confer* Annexe V.A.

<sup>90</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>91</sup> L'annonce *a priori* faite par l'Allemagne sur la durée très limitée et non reconductible de sa participation en tant que nation cadre de l'Eufor RD Congo était contre-productive par rapport à l'objectif de stabilisation post-électorale; M. Berg, « Jung besucht deutsche Soldaten », *Die Welt*, 3 juillet 2006.

<sup>92</sup> F. Charillon, *op.cit.*, p. 21.

<sup>93</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>94</sup> Des cinq opérations militaires, les participations aux opérations Artémis et Eufor RD Congo ont été les plus importantes consenties par la Belgique (Annexes IV et V.B).

<sup>95</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.



ce qui concerne les participations réduites ou qui ne consistent qu'en un détachement d'officiers à l'OHQ, pour apprendre comment planifier et conduire une opération, et développer l'interopérabilité des capacités.<sup>96</sup> C'est notamment le fait de petits Etats qui doivent s'assurer qu'ils peuvent participer à de telles opérations, et surtout des nouveaux EM qui doivent tester leurs moyens de planification et de conduite des opérations, ainsi que leurs capacités.<sup>97</sup>

Participer aux opérations de l'UE permet aussi de se (re)positionner au cœur de l'UE. Ce type de calcul stratégique est plus présent chez les nouveaux EM. La Slovénie par exemple a inscrit son effort dans la durée avec sa participation à l'Eufor Tchad/RCA, même si sa position a pu être contrainte dans la mesure où elle assurait alors la Présidence de l'UE.<sup>98</sup> La position de la Pologne n'a cessé d'évoluer par rapport à la PESD. Progressivement considérée comme un « grand » Etat en raison de ses capacités et de l'effectif de son armée, après avoir obtenu des garanties sur la participation d'EM de l'OTAN mais non membres de l'UE aux opérations de la PESD, elle a d'autant plus accepté de renforcer sa participation qu'elle a pris conscience de son potentiel en la matière.<sup>99</sup>

La concrétisation d'un tel engagement permet de se projeter au niveau international grâce au cadre européen, de jouer potentiellement un rôle international plus important. Pour les petits pays comme la Suède, la multiplication de la puissance, de la visibilité et de la légitimité représentent autant d'atouts de la PESD : ils peuvent l'utiliser comme « plateforme de politique étrangère ». <sup>100</sup> La contribution peut faire l'objet de compromis et constituer donc un instrument pour mettre en avant des intérêts particuliers – que ce soit en termes de zone géographique de déploiement, pour les pays plus grands, ou pour promouvoir des dimensions particulières, comme la gestion civile des crises est promue par les pays neutres.<sup>101</sup>

Enfin, la participation aux opérations militaires de la PESD permet d'affirmer une double appartenance. Les nouveaux EM, en particulier, ont été soucieux de montrer leur engagement à l'égard de l'UE ainsi qu'à l'égard de l'OTAN, afin d'éviter une mise à l'écart de la deuxième organisation internationale.<sup>102</sup> Une telle présence, comme celle d'EM traditionnellement atlantistes, rassure par ailleurs les

---

<sup>96</sup> *Confer* par exemple la différence entre le nombre d'EM présents sur le terrain et le nombre de pays représentés à l'OHQ de l'Eufor Tchad/RCA.

<sup>97</sup> Entretien avec un officier de l'OHQ Mont Valérien.

<sup>98</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC.

<sup>99</sup> G. Müller-Brandeck-Bocquet, « What future for the European foreign, security and defence policy after enlargement ? », *CFSP Forum*, FORNET, vol. 5, n°2, mars 2007, p. 7.

<sup>100</sup> F. Lee-Ohlsson, *op.cit.*, p.17.

<sup>101</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Ministère français de la Défense.

<sup>102</sup> G. Müller-Brandeck-Bocquet, *op.cit.*, p. 7.

Etats-Unis sur les intentions de l'UE, les relations entre l'UE et l'OTAN sur ces questions et la continuité de l'engagement des Etats européens au sein de l'OTAN en parallèle au développement de la capacité militaire de gestion de crise de l'UE.<sup>103</sup>

## Conclusion

Quels sont les principaux EM contributeurs ? Quelles sont les différentes motivations des EM à financer les opérations militaires de la PESD ? Le financement des opérations militaires de la PESD est inique : plus un EM participe à une opération, plus il paie du fait de la combinaison entre les principes de financement en commun et d'imputation des coûts à leur auteur. Les contributions des EM demeurent consenties sur la base de l'identification des avantages collectifs et individuels. Bien que l'argument financier ne soit pas prééminent dans les discussions autour d'une opération militaire de l'UE, les principes de financement devraient être conçus afin de favoriser la génération de force et l'engagement des EM au sein d'une opération militaire de l'UE, permettant de surmonter les difficultés politiques dans les situations plus délicates.<sup>104</sup>

Depuis 2003, l'UE a atteint un certain stade de maturation en termes d'opérations militaires, sans lesquelles l'UE devrait renoncer à ses ambitions de puissance.<sup>105</sup> Présentées comme le bras armé de la PESC, les opérations PESD en général et militaires en particulier doivent cependant faire face à un certain nombre d'obstacles alors qu'il s'agit précisément du test de la volonté réelle d'engagement des EM pour défendre les valeurs que prône l'UE.<sup>106</sup>

Les coûts sont largement supportés par les EM individuellement. Globalement, le financement des opérations militaires de l'UE dans toutes leurs phases est assuré. Le problème demeure celui du temps de réaction.<sup>107</sup> Idéalement, la logique du préfinancement et la liste des coûts systématiquement communs devraient être élargies. Les insuffisances du financement en commun ne doivent pas être invoquées comme prétexte justifiant la non-participation des EM aux opérations. Sur le modèle des groupements tactiques, des *pools* capacitaires pourraient être créés par type de capacités militaires, regroupant les EM qui en disposent. L'utilisation de chaque type de capacités pourrait se faire sur la base d'un roulement entre les EM

<sup>103</sup> P. de Schoutheete, *op.cit.*, pp. 52-54.

<sup>104</sup> Entretien avec un officier de l'OHQ Mont Valérien.

<sup>105</sup> F. Charillon, *op.cit.*, p. 25.

<sup>106</sup> Solana cité par X. Kurowska, *op.cit.*, p. 29

<sup>107</sup> International Crisis Group (dir.), *EU Crisis Response Capability Revisited*, Crisis Group Europe Report (Bruxelles), n°160, 2005, p. 11.

concernés, de façon à assurer une participation plus large et une meilleure répartition des coûts.

Les limites atteintes avec l'opération Eufor Tchad/RCA et une décision inédite comme le financement en commun d'un avion de reconnaissance laissent penser que les sauts qualitatifs substantiels ne se feront qu'en situation d'extrême urgence. Le financement est inique mais n'équivaut pas à une exploitation des « grands » par les « petits Etats »: la taille ne préjuge en rien des capacités dont disposent les EM, ni de leur volonté de contribuer. Ces constats prouvent que le déterminant principal des opérations militaires demeure la volonté politique des Etats. Mais la soutenabilité à long terme de l'équilibre entre acceptabilité des principes de financement et volonté politique de participation à une opération militaire n'est pas assurée.

## Bibliographie

### 1. Ouvrages

- Bailes, Alyson J.K., Gunilla Herolf & Bengt Sundelius (dir.), *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Bertin, Thomas, « The EU military operation in Bosnia », dans Michael Merlingen & Rasa Ostrauskaite (dir.), *European Security and Defence Policy – An implementation perspective*, London, Routledge, 2008, pp. 61-77.
- Buffotot, Patrice, *Europe des armées ou Europe désarmée?*, Paris, Editions Michalon, 2005.
- Charillon, Frédéric (dir.), « L'Européanisation de la défense: dossier », *Champs de Mars, Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense*, n°16, Paris, La Documentation française, 2005.
- Ehrhart, Hans-Georg & Burkard Schmitt (dir.), *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden: Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*, Baden-Baden, Nomos, 2004.
- Gnesotto, Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004.
- Herolf, Gunilla, « The Nordic countries and the EU-NATO relationship : further comments », dans Alyson J.K. Bailes, Gunilla Herolf & Bengt Sundelius (dir.), *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 67-76.
- Kurowska, Xymena, « The role of ESDP operations », dans Michael Merlingen & Rasa Ostrauskaite (dir.), *European Security and Defence Policy – An implementation perspective*, London, Routledge, 2008, pp. 25-42.
- Lindley-French, Julian & Franco Algieri, *A European defence strategy*, Gütersloh, Bertelsmann, 2004.
- Lindstrom, Gustav, « On the ground : ESDP operations », dans Nicole Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2004, pp. 111-130.
- Merlingen, Michael & Rasa Ostrauskaite (dir.), *European Security and Defence Policy – An implementation perspective*, London, Routledge, 2008.
- Miles, Lee, « Domestic influences on Nordic security and defence policy : from the perspective of fusion », dans Alyson J.K. Bailes, Gunilla Herolf & Bengt Sundelius (dir.), *The Nordic countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 77-98.
- Missiroli, Antonio, « Financing ESDP – The operational dimension », dans Hans-Georg Ehrhart & Burkard Schmitt (dir.), *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden: Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp. 245-256.

### 2. Articles

- Berg, Markus, « Jung besucht deutsche Soldaten », *Die Welt*, 3 juillet 2006.
- Brehon, Nicolas-Jean, « Les dépenses militaires de l'Union européenne », *Le Monde*, 26 octobre 2004.
- Duke, Simon, « The rhetoric-resources gap in EU crisis management », *Eipascope*, n°3, 2002, pp. 2-8.
- Europe Diplomacy and Defence : the Agence Europe bulletin on ESDP and NATO*, Bruxelles, Agence Europe, tous les numéros depuis le n°84, 4 décembre 2007.
- Foucault, Martial, « Europe de la défense : le mythe du passager clandestin », *Problèmes économiques*, n°2900, 24 mai 2006, pp. 39-42.
- International Crisis Group (dir.), *EU crisis response capability revisited*, Crisis Group Europe Report (Bruxelles), n°160, 2005, disponible sur (accès le 10 janvier 2008): [www.crisisgroup.org/library/documents/europe/160\\_eu\\_crisis\\_response\\_capability\\_revisited\\_edit.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/160_eu_crisis_response_capability_revisited_edit.pdf)

Jung, Franz-Joseph, « Es ist richtig und klug, Krisen dort einzudämmen, wo sie entstehen », *Die Welt*, 3 décembre 2006.

Lee-Ohlsson, Fredrick, « Sweden and the development of the European security and defence policy: a bi-directional process of Europeanisation », Bruges, College of Europe, *EU Diplomacy Paper*, n°5, 2008.

Missiroli, Antonio, « Euros for ESDP: financing EU operations », *Occasional Paper*, n°45, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, 2003, disponible sur (accès le 9 janvier 2008): [aei.pitt.edu/681/01/occ45.pdf](http://aei.pitt.edu/681/01/occ45.pdf)

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, « What future for the European foreign, security and defence policy after enlargement ? », *CFSP Forum*, FORNET, vol. 5, n°2, mars 2007, pp. 6-8, disponible sur (accès le 21 avril 2008) : [www.fornet.info](http://www.fornet.info)

Paccaud, Laurent & Thierry Boucher, « Athéna : du paradoxe à la réalité », *Défense nationale et sécurité collective*, août/septembre 2007, pp. 61-69.

Scannell, David, « Financing ESDP military operations », *European Foreign Affairs Review*, n°9, 2004, pp. 529-549.

Schoutheete, Philippe de, « La cohérence par la défense – Une autre lecture de la PESD », *Cahier de Chaillot*, n°71, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, octobre 2004.

Steinmeier, Frank-Walter, *Discours du Ministre des Affaires étrangères allemand devant le Bundestag*, Berlin, 19 mai 2006, disponible sur (accès le 13 février 2008) : [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060519-BTKongo.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060519-BTKongo.html)

### 3. Documents officiels et rapports institutionnels

Agence européenne de la Défense, *2006 National breakdowns of European defence expenditure*, Bruxelles, 21 décembre 2007, disponible sur (accès le 30 décembre 2007) : [www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=309](http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=309)

Assemblée nationale, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, *Rapport d'information sur le Traité de Lisbonne présenté par Pierre Lequiller, Tome 2 : Tableau comparatif*, n°562, Paris, Assemblée nationale, 8 janvier 2008.

Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2007/677/PESC du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine*, JO L279, 23 octobre 2007, pp. 21-24.

Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2006/319/PESC du 27 avril 2006 relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral*, JO L116, 29 avril 2006, pp. 98-101.

Conseil de l'Union européenne, *Action commune 2003/92/CFSP du 27 janvier 2003 sur l'opération militaire de l'UE dans l'ex-République de Macédoine*, JO L034, 11 février 2003, pp. 26-29.

Conseil de l'Union européenne, *Décision 2007/384/PESC du 14 mai 2007 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athéna)* (version codifiée), JO 152, 13 juin 2007, pp. 14-27.

Conseil de l'Union européenne, *Décision 2004/197/CFSP du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense*, JO L63, 28 février 2004, pp. 68-82.

Mécanisme Athéna, Administrateur, *Clés de répartition PNB applicables aux contributions au mécanisme Athéna pour 2007 et 2008*, document 772/07, Bruxelles, 9 octobre 2007.

Mécanisme Athéna, *Eufor DRC: Final overview of common costs and nation borne costs*.

Mécanisme Athéna, Administrateur, *Adoption du budget n°2/2008*, document ATHENA n°107/08, Bruxelles, 21 janvier 2008.

Parlement européen, Commission des Affaires Etrangères, Sous-commission « sécurité et défense », *Lessons learnt from ESDP operations*, Résumé de l'audition publique et des discours, 9 octobre 2006, accessible sur (21 janvier 2008) : [www.europarl.europa.eu/hearings/20061009/sede/summary\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061009/sede/summary_en.pdf)

#### 4. Sites Internet

Deutscher Bundestag (accès le 10 avril 2008) :

- Bundestagsdrucksache 15/4245, [dip.bundestag.de/btd/15/042/1504245.pdf](http://dip.bundestag.de/btd/15/042/1504245.pdf)
- Bundestagsdrucksache 16/3521, [dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/035/1603521.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/035/1603521.pdf)
- Bundestagsdrucksache 16/1507, [dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/015/1601507.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/015/1601507.pdf)
- Bundestagsdrucksache 16/8114, [dip21/bundestag.de/dip21/btd/16/081/1608114.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/081/1608114.pdf)

La Camera dei Deputati (accès le 10 avril 2008) : [cerca.camera.it/wai/visRisultato.asp?Type=HTML&Item=0&basepath=legxv.camera.it](http://cerca.camera.it/wai/visRisultato.asp?Type=HTML&Item=0&basepath=legxv.camera.it)

Conseil de l'Union européenne, *EU Operations* (accès le 25 avril 2008): [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g)

Conseil de l'Union européenne, *Athéna*, [pas d'année de publication], disponible sur (accès le 9 janvier 2008) : [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=746&lang=fr&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=746&lang=fr&mode=g)

Conseil de l'Union européenne (ed.), *Athena [présentation PowerPoint]*, [pas d'année de publication], disponible sur (accès le 9 janvier 2008) : [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070620%20ATHENA-general.ppt#265,1,Diapositive 1](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070620%20ATHENA-general.ppt#265,1,Diapositive%201) [et suivantes]

Ministère français de la Défense (accès le 28 janvier 2008) :

- *Participation de la France à l'opération Eufor République Démocratique du Congo* : [www.defense.gouv.fr/ema/enjeux\\_defense/operations\\_exterieures/congo/dossier\\_de\\_reference/participation\\_francaise\\_au\\_retablissement\\_de\\_la\\_paix\\_en\\_rdc](http://www.defense.gouv.fr/ema/enjeux_defense/operations_exterieures/congo/dossier_de_reference/participation_francaise_au_retablissement_de_la_paix_en_rdc)
- *Participation de la France à l'opération Althéa de l'UE* : [www.defense.gouv.fr/ema/enjeux\\_defense/operations\\_exterieures/bosnie/dossier\\_de\\_reference/les\\_forces\\_francaises\\_en\\_bosnie](http://www.defense.gouv.fr/ema/enjeux_defense/operations_exterieures/bosnie/dossier_de_reference/les_forces_francaises_en_bosnie)
- *Participation de la France à l'opération Eufor Tchad/RCA* : [www.defense.gouv.fr/ema/enjeux\\_defense/operations\\_exterieures/eufor\\_tchad\\_rca/dossier\\_de\\_reference/28\\_01\\_08\\_l\\_operation\\_eufor\\_tchad\\_rca](http://www.defense.gouv.fr/ema/enjeux_defense/operations_exterieures/eufor_tchad_rca/dossier_de_reference/28_01_08_l_operation_eufor_tchad_rca)

Opération Althéa : [www.euforbih.org](http://www.euforbih.org) (accès le 9 janvier 2008).

Operationsdepaix.net : [operationsdepaix.net](http://operationsdepaix.net) (accès le 9 janvier 2008).

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Glossaire OTAN des abréviations utilisées dans les documents et publications OTAN*, document AAP-15(2006), disponible sur (accès le 21 avril 2008) : [www.nato.int/docu/stanag/aap015/2006-aap15.pdf](http://www.nato.int/docu/stanag/aap015/2006-aap15.pdf)

Parlement suédois, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se) (accès le 30 avril 2008):

- *Regeringens proposition 2004/05 :14 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Bosnien och Hercegovina*, 30 septembre 2004.
- *Regeringens proposition 2005/06 :146 Fortsatt svenskt bidrag till den EU-ledda militära krisanteringsinsatsen Althea i Bosnien och Hercegovina*, 16 mars 2006.
- *Regeringens proposition 2005/06 :203 Svenskt deltagande i en EU-ledd militär förstärkningsstyrka till stöd för FN-insatsen i Demokratiska republiken Kongo*, 11 mai 2006.
- *Regeringens proposition 2007/08 :14 Svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken*, 18 octobre 2007.

#### 5. Entretiens

Bodin, Martin (Lieutenant Colonel), Division opérations et exercices, Comité militaire de l'Union européenne, Secrétariat général du Conseil de l'UE, Bruxelles, entretien réalisé le 31 mars 2008.

Boucher, Thierry, Administrateur adjoint du mécanisme Athéna, Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, entretien réalisé le 31 mars 2008.

Christian, Stevie, Chef d'escadron, Département pour les Organisations internationales, Ministère de la Défense du Royaume-Uni, échange de courriels, 22 avril 2008.

Gaudin, Claire, Chargée de mission et coordinateur des questions internationales, Bureau budget et finances, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 3 avril 2008.

Keith, Thierry (Lieutenant Colonel), Officier traitant à la cellule nationale, Section Union européenne, Division euratlantique, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 3 avril 2008.

Medioni, Sonia (Capitaine), Division euratlantique, Section Union européenne, Officier traitant, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé les 2 et 3 avril 2008.

Metayer, Yves (Lieutenant Colonel), Etat-major Opérations Terre, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 2 avril 2008.

Morel, Jean-François (Capitaine de vaisseau), Chef du Bureau Union européenne et Présidence française de l'UE, Division euratlantique, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 2 avril 2008.

Padellec, Emilie, Chargée de mission Présidence française de l'UE / Financement / Athéna, Bureau budget et finances, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 3 avril 2008.

Tardivel, Laurence (Lieutenant), conseiller juridique, Division Organisations internationales, Bureau Union européenne, Section Présidence française de l'UE, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé les 2 et 3 avril 2008.

Vries, Jacob, Administrateur du mécanisme Athéna, Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, entretien réalisé le 31 mars 2008.

Un officier traitant, Division euratlantique, Section Union européenne, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 2 avril 2008 (l'interviewé a souhaité garder l'anonymat).

Un officier traitant, Division Organisations internationales, Bureau Union européenne, Section Présidence française de l'UE, Etat-major des Armées, Ministère français de la Défense, Paris, entretien réalisé le 2 avril 2008 (l'interviewé a souhaité garder l'anonymat).

Un officier traitant, OHQ Mont Valérien Eufor Tchad/RCA, Paris, entretien réalisé le 2 avril 2008 (l'interviewé a souhaité garder l'anonymat).

## Annexe I

## Les clés de répartition PNB

Budget	Répartition PNB 2007 en pourcentage	Répartition PNB 2008 en pourcentage
Belgique	2.837476	2.769377
Bulgarie	0.218633	0.244996
République Tch.	0.960569	0.987366
Allemagne	20.184584	20.016376
Estonie	0.108757	0.134039
Irlande	1.363231	1.392679
Grèce	1.772351	1.761884
Espagne	8.788224	8.763107
France	16.078100	15.571492
Italie	12.799113	12.718526
Chypre	0.129017	0.127406
Lettonie	0.145304	0.177106
Lituanie	0.213176	0.231949
Luxembourg	0.226819	0.262221
Hongrie	0.765689	0.806285
Malte	0.041979	0.043142
Pays-Bas	4.662160	4.651090
Autriche	2.288369	2.216023
Pologne	2.301332	2.528278
Portugal	1.346686	1.294857
Roumanie	0.896870	1.066594
Slovénie	0.265871	0.271325
Slovaquie	0.395980	0.456664
Finlande	1.472194	1.480958
Suède	2.721054	2.798601
Royaume Uni	17.016463	17.227659
<b>Total 26 EM</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Source : Clés PNB applicables aux contributions au mécanisme Athena pour 2007 et 2008, Secrétariat général du Conseil, Mécanisme Athena, Administrateur, Doc. 772/07 (9 octobre 2007).



## Annexe II

### Préfinancement : contributions anticipées des EM

	Budget 2-05	Budget 2-06	Budget 2-07
Belgique	525 584,25		
Bulgarie			
Rép.Tchèque	147 989,41		
Allemagne			
Estonie			
Irlande			
Grèce	314 298,03		
Espagne	1 493 385,09		
France	2 992 060,45		
Italie	2 479 078,32		
Chypre			
Lettonie			
Lituanie	33 327,58		
Luxembourg	41 818,26		
Hongrie	148 786,97		
Malte	8 253,95		
Pays-Bas	839 953,74		
Autriche	0,00		
Pologne	345 355,14		
Portugal	245 940,91		
Roumanie			169 148,55
Slovénie	48 481,38		
Slovaquie	61 971,29		
Finlande	273 715,23		
Suède		520 776,04	
Royaume-Uni			
<b>TOTAL</b>	<b>10 000 000,00</b>	<b>520 776,04</b>	<b>169 148,55</b>

Source : entretien avec un fonctionnaire du Secrétariat Général du Conseil.

Pour 2008, le fonds de préfinancement est précisément doté de 11 486 841,35 euros ; Mécanisme Athéna, Administrateur, *Adoption du budget n°2/2008, op.cit.*

## Annexe III

## Effectifs des armées

	Terre	Air	Total
Belgique	12571	7470	20041
Bulgarie	21060	10000	31060
Rép. Tchèque	14800	5600	20400
Allemagne	168235	73315	241550
Estonie	3600	200	3800
Irlande	8500	860	9360
Grèce	93500	28500	122000
Espagne	88096	27764	115860
France	133500	63600	197100
Italie	111604	44000	155604
Chypre	10000	0	10000
Lettonie	985	322	1307
Lituanie	3944	1169	5113
Luxembourg	900	0	900
Hongrie	11460	6000	17460
Malte	1600	0	1600
Pays Bas	25908	9555	35463
Autriche	26500	4200	30700
Pologne	55087	22354	77441
Portugal	20422	7189	27611
Roumanie	38800	7000	45800
Slovénie	7349	0	7349
Slovaquie	6038	3600	9638
Finlande	10752	3081	13833
Suède	12161	4286	16447
Royaume Uni	118180	52520	170700

Source : document adapté d'un document de travail de l'Etat Major des Armées, Ministère français de la Défense.

Seuls les effectifs des armées de terre et de l'air sont pris en compte pour ces calculs car les contributions des EM aux opérations militaires de l'UE sont prises dans ces deux armées (aucun élément des marines n'a été mis à disposition à notre connaissance).

## Annexe IV

### Contributions des EM en troupes

	ALTHEA	EUFOR RD Congo	EUFOR TCHAD / RCA
Belgique	60	86	50
Bulgarie	139	0	0
République Tchèque	90	0	0
Allemagne	1242	780	0
Estonie	3	0	0
Irlande	55	0	440
Grèce	179	0	15
Espagne	469	131	90
France	439	1002	2095
Italie	1119	72	55
Chypre	0	0	0
Lettonie	3	0	0
Lituanie	1	0	0
Luxembourg	1	0	0
Hongrie	143	0	0
Malte	0	0	0
Pays Bas	438	0	65
Autriche	203	0	55
Pologne	227	130	400
Portugal	234	56	15
Roumanie	110	0	120
Slovénie	124	0	15
Slovaquie	40	0	0
Finlande	182	0	65
Suède	80	62	235
Royaume Uni	691	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>6297</b>	<b>2319</b>	<b>3715</b>

Source : document adapté d'un document de travail de l'Etat Major des Armées, Ministère français de la Défense.

Les chiffres présentés dans ce document correspondent aux contributions maximales en troupes consenties par les EM aux opérations en question.

## Annexe V.A

## Efforts des EM dans le cadre des opérations depuis 2004

	Total sans Tchad	Effort sans Tchad	Total avec Tchad	Effort avec Tchad
Belgique	146	7.29	196	9.78
Bulgarie	139	4.48	139	4.48
Rép. Tchèque	90	4.41	90	4.41
Allemagne	2022	8.37	2022	8.37
Estonie	3	0.79	3	0.79
Irlande	55	5.88	495	52.88
Grèce	179	1.47	194	1.59
Espagne	600	5.18	690	5.96
France	1441	7.31	3536	17.94
Italie	1191	7.65	1246	8.01
Chypre	0	0.00	0	0.00
Lettonie	3	2.29	3	2.29
Lituanie	1	0.19	1	0.19
Luxembourg	1	1.11	1	1.11
Hongrie	143	8.19	143	8.19
Malte	0	0.00	0	0.00
Pays Bas	438	12.35	503	14.18
Autriche	203	6.61	258	8.40
Pologne	357	4.61	757	9.78
Portugal	290	10.50	305	11.05
Roumanie	110	2.40	230	5.02
Slovénie	124	16.87	139	18.91
Slovaquie	40	4.15	40	4.15
Finlande	182	13.16	247	17.86
Suède	142	8.63	377	22.92
Royaume Uni	691	4.05	691	4.05
<b>TOTAL</b>	<b>8616</b>		<b>12331</b>	

Calcul des totaux :

- total sans le Tchad :

Somme des contributions maximales d'un Etat aux opérations Althéa et Eufor RD Congo

- total avec le Tchad :

Somme des contributions maximales d'un Etat aux trois opérations militaires étudiées.

L'effort (x 1000) est calculé de la façon suivante :

- effort sans le Tchad :

Rapport entre le total des contributions maximales d'un Etat aux opérations Althéa et Eufor RD Congo et l'effectif total de l'armée de terre et de l'armée de l'air

- effort avec le Tchad :

Rapport entre le total des contributions maximales d'un Etat aux trois opérations militaires étudiées et l'effectif total de l'armée de terre et de l'armée de l'air.

## Annexe V.B

### Efforts des EM dans le cadre des opérations militaires de l'UE

	Concordia	Artemis	Total des contributions	Effort total
Belgique	26	82	304	15.17
Bulgarie	1	0	140	4.51
Rép. Tchèque	2	0	92	4.51
Allemagne	16	7	2045	8.47
Estonie	1	0	4	1.05
Irlande	0	5	500	53.42
Grèce	21	7	222	1.82
Espagne	17	1	708	6.11
France	149	1785	5470	27.75
Italie	27	1	1274	8.19
Chypre	0	1	1	0.10
Lettonie	2	0	5	3.83
Lituanie	1	0	2	0.39
Luxembourg	0	0	1	1.11
Hongrie	1	1	145	8.30
Malte	0	0	0	0.00
Pays Bas	2	1	504	14.27
Autriche	11	3	272	8.86
Pologne	17	0	774	9.99
Portugal	6	2	313	11.34
Roumanie	3	0	233	5.09
Slovénie	0	0	139	18.91
Slovaquie	1	0	41	4.25
Finlande	9	0	256	18.51
Suède	14	81	472	28.70
Royaume Uni	3	111	805	4.72

Source : document de travail de l'Etat Major des Armées, Ministère français de la Défense

Calcul du total des contributions :

- Total des contributions maximales des EM à toutes les opérations militaires de l'UE

L'effort (x 1 000) est calculé de la façon suivante:

- Rapport entre le total des contributions maximales des EM à toutes les opérations militaires de l'UE et l'effectif total des armées

Liste des « EU Diplomacy Papers » parus

**1/2006**

Karel De Gucht, *Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear*

**2/2006**

Günter Burghardt, *The European Union's Transatlantic Relationship*

**1/2007**

Jorge Sampaio, *Global Answers to Global Problems: Health as a Global Public Good*

**2/2007**

Jean-Victor Louis, *The European Union: from External Relations to Foreign Policy?*

**3/2007**

Sieglinde Gstöhl, *Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market*

**4/2007**

Jan Wouters, *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism*

**5/2007**

Martin Konstantin Köhring, *Beyond 'Venus and Mars': Comparing Transatlantic Approaches to Democracy Promotion*

**6/2007**

Sahar Arfazadeh Roudsari, *Talking Away the Crisis? The E3/EU-Iran Negotiations on Nuclear Issues*

**1/2008**

Yann Boulay, *L'Agence Européenne de Défense : avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?*

**2/2008**

Pier Carlo Padoan, *Europe and Global Economic Governance*

**3/2008**

Sieglinde Gstöhl, *A Neighbourhood Economic Community - finalité économique for the ENP?*

**4/2008**

Davide Bonvicini (ed.), *Playing Three-Level Games in the Global Economy – Case Studies from the EU*

**5/2008**

Fredrick Lee-Ohlsson, *Sweden and the Development of the European Security and Defence Policy: A Bi-Directional Process of Europeanisation*

**6/2008**

Anne-Claire Marangoni, *Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ?*



## College of Europe Studies

Series Editors:

Govaere I. / Hanf D. / Mahncke D. / Pelkmans J.

Order online at [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com)

PIE - Peter Lang Bruxelles



Europe is in a constant state of flux. European politics, economics, law and indeed European societies are changing rapidly. The European Union itself is in a continuous situation of adaptation. New challenges and new requirements arise continually, both internally and externally.

The *College of Europe Studies* series seeks to publish research on these issues done at the College of Europe, both at its Bruges and its Natolin (Warsaw) campus. Focused on the European Union and the European integration process, this research may be specialised in the areas of political science, law or economics, but much of it is of an interdisciplinary nature. The objective is to promote understanding of the issues concerned and to make a contribution to ongoing discussions.

**vol. 9** Pelkmans, Jacques / Hanf, Dominik / Chang, Michele (eds.), *The EU Internal Market in Comparative Perspective: Economic, Political and Legal Analyses*, 2008 (314 p.), ISBN 978-90-5201-424-1 pb.

**vol. 8** Govaere, Inge / Ullrich, Hans (eds.), *Intellectual Property, Market Power and the Public Interest*, 2008 (315 p.), ISBN 978-90-5201-422-7 pb.

**vol. 7** Inotai, András, *The European Union and Southeastern Europe: Troubled Waters Ahead?*, 2007 (414 p.), ISBN 978-90-5201-071-7 pb.

**vol. 6** Govaere, Inge / Ullrich, Hanns (eds.), *Intellectual Property, Public Policy, and International Trade*, 2007 (232 p.), ISBN 978-90-5201-064-9 pb.

**vol. 5** Hanf, Dominik / Muñoz, Rodolphe (eds.), *La libre circulation des personnes: États des lieux et perspectives*, 2007 (329 p.), ISBN 978-90-5201-061-8 pb.

**vol. 4** Mahncke, Dieter / Gstöhl, Sieglinde (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, 2008 (318 p.), ISBN 978-90-5201-047-2 pb.

**vol. 3** Mahncke, Dieter / Monar, Jörg (eds.), *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?*, 2006 (191p.), ISBN 978-90-5201-046-5 / US-ISBN 978-0-8204-6691-0 pb.

**vol. 2** Demaret, Paul / Govaere, Inge / Hanf, Dominik (eds.), *European Legal Dynamics - Dynamiques juridiques européennes*, Revised and updated edition of *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe*, 2005 / 2007 (571 p.), ISBN 978-90-5201-067-0 pb.

**vol. 1** Mahncke, Dieter / Ambos, Alicia / Reynolds, Christopher (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, 2004 / second printing 2006 (381 p.), ISBN 978-90-5201-247-6 / US-ISBN 978-0-8204-6627-9 pb.