



Anne HAMONIC

Maître de conférences en droit public à l'Université de Rennes 1

Membre de l'Institut de l'Ouest : droit et Europe (IODE) (UMR CNRS 6262)

# Le financement des questions militaires dans l'Union européenne : vers plus de solidarité ?

**Mots-clés :** Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) - Opérations militaires de gestion de crise - Capacités militaires - Article 41 TUE - Mécanisme Athena - Fonds européen de la défense - Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique - Instrument contribuant à la stabilité et à la paix

Les modalités de financement des questions militaires dans l'Union européenne présentent des spécificités importantes, conduisant à un degré de solidarité financière aujourd'hui limité, mais qui pourrait s'accroître si plusieurs initiatives et propositions récentes se concrétisaient à l'avenir.

L'argent est « le nerf de la guerre ». Cette formule reste pertinente, même pour l'Union européenne (UE) dont la raison d'être originelle était la paix en Europe.

L'introduction d'une dimension militaire dans la construction communautaire a connu un certain nombre de vicissitudes<sup>1</sup>, et aujourd'hui encore elle n'est pas dépourvue d'ambiguïté dans le cadre de l'UE. En effet, l'UE est explicitement compétente pour mener une « *politique étrangère et de sécurité commune [PESC] [qui] inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'UE, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune* » (art. 42 §1 TUE). À ce titre, dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'UE dispose d'« *une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires* », à laquelle elle « *peut (...) avoir recours dans des missions [de*

*gestion de crise] en dehors de l'Union* » (art. 42§1 TUE). De surcroît, depuis le traité de Lisbonne, « *au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir [...]* » (art. 42§7 TUE). Cela fait de l'UE une organisation à la fois de sécurité collective et de défense collective.

Pourtant, en même temps que ces compétences se sont affirmées dans les traités successifs, s'y sont aussi multipliées les précautions destinées à préserver la mainmise des États membres sur cette dimension traditionnellement régaliennne. Ainsi, si ces derniers ont accepté de reconnaître à l'UE une compétence en matière de sécurité et de défense, c'est au prix d'un compromis essentiel, puisque la PESC est soumise à un régime dominé par une logique de coopération intergouvernementale. Et dans ce cadre juridique déjà particulier,

<sup>1</sup> En particulier l'échec de la Communauté européenne de défense.

la singularité des questions militaires est soulignée, puisque certaines règles applicables à la PESC ne le sont plus dès lors que la dimension militaire ou de défense est en jeu. C'est le cas en ce qui concerne le financement : le chapitre consacré aux dispositions spécifiques à la PESC comporte un article dédié aux règles de financement de cette politique, l'article 41 TUE. Or, en son sein figurent des règles spécifiques pour les dépenses « *afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* ».

Cette ambiguïté n'a toutefois pas empêché la concrétisation de l'ambition de l'UE de s'imposer comme un acteur militaire sur la scène internationale. En effet, dès lors que tous les États membres ont accepté qu'elle dispose d'une « *capacité autonome d'action* », les opérations de gestion de crise (OGC) de l'UE se sont multipliées autour du globe : 35 OGC ont ainsi été décidées depuis 2002, dont 13 de nature militaire. En outre, la clause d'assistance mutuelle s'est elle aussi concrétisée, de façon rapide et assez inattendue, la France l'ayant invoquée à la suite des attentats terroristes qui l'ont frappée en novembre 2015.

Pourtant, l'UE reste aujourd'hui considérée comme un acteur militaire marginal. C'est qu'au-delà de ses déploiements à l'étranger, non seulement l'UE ne dispose pas de capacités militaires en propre, mais en outre elle peine à s'imposer comme catalyseur des efforts de ses États membres pour développer leurs propres capacités militaires. La diminution des budgets de défense des États membres, en lien notamment avec la crise économique, a fortement fragilisé la défense européenne. Aujourd'hui cependant, les États membres ont conscience de la nécessité de

renforcer leurs capacités militaires, notamment pour faire face au terrorisme qui les touche directement. La perspective du *Brexit* et l'élection de Donald Trump invitent aussi à envisager différemment la question des moyens et de l'autonomie militaires de l'UE.

Le financement des questions militaires dans l'UE s'impose ainsi comme une problématique concrète et cruciale, qui couvre à la fois la question de la contribution aux dépenses liées aux déploiements de forces décidés par l'UE, et celle du soutien au développement des capacités militaires des États membres qui pourront ensuite être mises à disposition de l'UE.

De manière générale, la solidarité impose la conscience d'une interdépendance, mais aussi l'adoption des actes à même de mettre en œuvre ce sentiment. Dans le cadre de l'UE, la solidarité constitue même un principe sur lequel repose l'action extérieure de l'Union et, partant, la PESC (art. 21 TUE). Donc, si les États membres de l'UE admettent aujourd'hui le caractère indispensable de l'entraide et de la coopération sur les questions militaires, la solidarité implique désormais que des actes concrets traduisent cette position, en particulier sur le plan financier, dans le respect des traités.

Or, dans le cadre de la PSDC de l'UE, sur laquelle les États membres gardent la main, la solidarité financière s'avère dégradée (I). Aujourd'hui, c'est donc paradoxalement plutôt à travers les initiatives relevant de politiques « communautaires », en principe financées par le budget de l'UE, qu'il faut se tourner pour voir se dessiner peut-être une plus grande solidarité financière sur les questions militaires (II).

## 1 Une solidarité financière dégradée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune

Pour la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale française, sans détour, la PSDC « *se caractérise par un manque de solidarité financière* »<sup>2</sup>. Ce constat apparemment sans appel résulte du fait que le TUE organise un financement spécifique pour les questions militaires, qui repose sur une forme de (dé)gradation de la solidarité financière (A), qui se trouve encore accentuée par la pratique (B).

### A. Une (dé)gradation organisée par le TUE

L'art. 41 TUE distingue différentes catégories de dépenses entraînées par la mise en œuvre de la PSDC, et autorise le Conseil à opter dans certains

cas pour d'autres règles, dessinant finalement une gradation des modalités de financement des activités militaires de l'UE, caractérisée par un degré de solidarité qui décroît progressivement, soit au final une forme de dégradation de la solidarité organisée par le TUE.

Tout d'abord, les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les activités militaires de l'UE relevant de la PSDC sont à la charge du budget de l'UE. C'est ainsi que, dans le budget pour l'année 2016, par exemple, sous la section II consacrée au Conseil européen et au Conseil figurent les dépenses relatives aux Experts nationaux détachés militaires destinés à

<sup>2</sup> Assemblée nationale française, Rapport législatif fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics, doc. n° 2829, 21 avril 2015, p. 14.

## Article 41 TUE

« 1. [L]es dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre [relatif à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)] sont à la charge du budget de l'Union.

2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses 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.

Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. (...) »

effectuer les travaux dans le cadre de la PSDC/PESC en tant qu'état-major de l'UE. Sous la section X consacrée au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) figurent les dépenses destinées à couvrir les prestations fournies au SEAE par les interprètes de la Commission à l'occasion des sessions du Comité politique et de sécurité, du Comité militaire de l'UE et d'autres réunions qui se tiennent spécifiquement dans le cadre de la PSDC/PESC. Ainsi, une part des dépenses liées aux questions militaires qui relèvent de la PSDC sont à la charge du budget de l'UE. Or, celui-ci apparaît aujourd'hui, du fait notamment de sa quatrième ressource basée sur le RNB et témoignant d'une proportionnalité des apports, le vecteur le plus patent de solidarité financière européenne.

Ensuite, **les dépenses opérationnelles des activités militaires de l'UE sont à la charge des États membres, en principe « selon la clé du produit national brut »**. C'est ce que prévoit l'art. 41 §2 al. 1<sup>er</sup> TUE, qui distingue ainsi les dépenses opérationnelles des missions civiles de l'UE, qui « sont également à la charge du budget de l'Union »<sup>3</sup>, et les « dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et [l]es cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité », qui sont, elles, « à la charge des États membres selon la clé du produit national brut ». C'est ainsi que les « contributions dues par les États membres participants, en fonction de la clé du revenu national brut »<sup>4</sup> constituent la principale ressource de l'Agence européenne de défense, dont le rôle consiste notamment à améliorer les capacités des États membres en matière de défense. S'agissant des opérations militaires de gestion de crise de l'UE, a été créé un mécanisme de gestion du financement des coûts communs de ses opérations, dénommé Athena<sup>5</sup>. Doté de la capacité juridique, Athena est alimenté par des contri-

butions des États membres déterminées « selon la clé du produit national brut ». Cette « clé » est calculée conformément à la formule retenue pour la ressource propre RNB versée par les États membres au budget de l'UE. Ce faisant, « [l]a contribution de chaque État membre auprès duquel une contribution est demandée est proportionnelle à la part du revenu national brut (RNB) de cet État membre dans le total des RNB des États membres auprès desquels une contribution est demandée »<sup>6</sup>. Le mécanisme promeut donc indéniablement une forme de proportionnalité vecteur de solidarité financière, mais d'un degré moindre, dans la mesure où ne sont pris en compte que les États membres « auprès [desquels] une contribution est demandée », ce qui exclut par exemple le Danemark en raison de son *opt-out* en matière de défense.

Enfin, **le TUE admet le financement des dépenses opérationnelles des activités militaires de l'UE selon d'autres modalités, moins solidaires**. Plusieurs dispositions du TUE permettent en effet aux États membres de l'UE, individuellement ou à travers le Conseil, de prévoir d'autres modalités de financement des dépenses opérationnelles militaires dans le cadre de la PSDC.

En premier lieu, il est possible qu'un État membre identifié ne contribue pas au financement de ces dépenses. C'est le cas lorsqu'un État met en œuvre l'abstention constructive (art. 41§2 al.2 TUE *in fine*). De la même manière, l'*opt-out* accordé au Danemark en ce qui concerne « (l)es décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense » implique qu'il « n'est pas obligé de contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures »<sup>7</sup>.

En second lieu, l'art. 41§2 TUE permet que seuls les États membres qui souhaitent y participer contribuent aux dépenses opérationnelles de certaines activités militaires. Ce devrait ainsi être le cas si le Conseil confie la réalisation d'une mission de nature militaire, dans le cadre de l'UE, à un groupe d'États membres (art. 42§5 TUE). Dans le même esprit, la coopération structurée permanente (art. 42§6 et 46 TUE) pourrait aussi être financée par les seuls États membres participants. Mais surtout, la souplesse offerte par le TUE favorise la soumission de tout ou partie des dépenses opérationnelles militaires qui ne relèvent pas des coûts communs, au principe selon lequel *costs lie where they fall*. Classiquement utilisé pour les déploiements sous l'égide d'organisations internationales, et reposant sur la logique de l'imputation des dépenses à leur auteur, ce principe implique que « [chaque État membre] paie les frais liés à la présence en opération de ses propres soldats ». Il en résulte que, si, en soi, le Conseil ne décide pas de dispenser

<sup>3</sup> Elles figurent à la section III « Commission », chapitre 19 03 « PESC » du budget de l'UE.

<sup>4</sup> Art. 14§9 de la décision (UE) 2016/1353 du 4 août 2016, JOUE L 219, p. 98.

<sup>5</sup> Décision (PESC) 2015/528 du 27 mars 2015, JOUE L 84, p. 39.

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 24§5.

<sup>7</sup> Protocole n°22 sur la position du Danemark.

un ou certains État(s) membre(s) de contribuer financièrement aux dépenses opérationnelles du déploiement militaire qui ne relèvent pas des coûts communs, ces derniers peuvent s'en dispenser eux-mêmes en choisissant de ne pas mettre à disposition de personnels et/ou de matériels, et donc de ne pas avoir à assumer de coûts en résultant, réduisant ainsi significativement la solidarité financière.

Organisée par le TUE, cette réduction progressive du degré de solidarité financière est accentuée par la pratique des États membres.

## B. Une dégradation accentuée par la pratique

Dans la pratique de la PSDC, les États membres (individuellement ou dans le cadre du Conseil) ont non seulement usé de la souplesse offerte par le TUE, mais ont en outre eu tendance à privilégier les modalités de financement leur laissant un maximum de liberté, ou au contraire de contrôle, le plus souvent au détriment de la solidarité financière. Ce mouvement résulte en particulier de l'interprétation retenue de plusieurs expressions clés.

Tout d'abord, le Conseil de l'UE bénéficie d'un **pouvoir discrétionnaire dans la répartition entre « dépenses administratives » et « dépenses opérationnelles »**, généralement au profit des secondes qui ne sont pas à la charge du budget de l'UE. En effet, le TUE ne définit pas ce que recouvre chacune de ces deux catégories de dépenses mentionnées à l'article 41 TUE. Le Conseil – et aujourd'hui le SEAE – bénéficient donc d'une certaine autonomie institutionnelle pour choisir ce qu'ils incluent ou non dans la section du budget de l'UE récapitulant les dépenses relevant des sections qui les concernent. À l'occasion de sa procédure annuelle de décharge du budget, le Parlement a, à plusieurs reprises, critiqué le manque de transparence en la matière, et parfois ajourné sa décision de décharge pour cette raison notamment. Le budget de l'UE devant par ailleurs couvrir les dépenses administratives entraînées « *pour les institutions* », ce n'est pas le cas pour d'autres structures comme les « agences PESC » qui sont compétentes notamment en matière militaire et de défense – à savoir le Centre satellitaire de l'UE (CSUE), l'Institut d'études de sécurité et l'Agence européenne de défense (AED). Leurs dépenses sont couvertes exclusivement ou essentiellement par des contributions des États membres déterminées selon la clé RNB. La part des dépenses administratives paraît ainsi très faible.

Ensuite, les États membres semblent retenir **une interprétation pragmatique et extensive de l'expression « opérations ayant des implications**

**militaires ou dans le domaine de la défense »**.

L'expression ne trouve en effet aucune définition, ni dans les traités ni dans le droit dérivé. Ce qui s'avère d'autant plus regrettable que la formulation elle-même sème le trouble. En premier lieu, dans sa construction même, elle pose question : l'incise « *dans le domaine de la défense* » qualifie-t-elle les dépenses elles-mêmes ou les opérations ? Dans la mesure où le paragraphe concerné de l'art. 41 TUE est relatif aux dépenses opérationnelles, sans doute doit-on retenir la seconde acception. En second lieu, sur le plan terminologique, comment distingue-t-on les opérations ayant des implications militaires des opérations dans le domaine de la défense ? La difficulté provient du fait que, depuis le traité de Maastricht, tout en s'y référant régulièrement, les États membres se sont bien gardés de définir précisément dans les traités le sens et/ou les contours de la défense (européenne) envisagée. À tel point que le raisonnement semble devoir se faire par défaut : constitue ainsi une « *opération ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* » toute action dont les dépenses opérationnelles sont financées par Athena et/ou par des contributions des États membres. C'est ainsi que les OGC de conseil et de formation militaires de l'UE relèvent de cette catégorie, même si elles n'impliquent pas de missions de combat. Dans le même esprit, on peut considérer que constituent « *des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense* » celles auxquelles le Danemark ne participe pas, conformément à son *opt-out*. On peut ainsi en déduire que les activités de l'AED ont dans leur totalité des implications en matière de défense, alors que ce n'est le cas que pour certaines des activités du CSUE. Le choix dépend donc du Conseil et, partant, des États membres eux-mêmes, qui bénéficient ainsi ici d'une importante marge d'interprétation, qui les conduit à concevoir les implications militaires dans le domaine de la défense de façon relativement extensive, pour conserver ensuite une liberté de contribuer ou non à leur financement.

En effet, enfin, au sein de la catégorie des dépenses opérationnelles militaires, les États membres maintiennent **une acception restrictive des « coûts communs » qui sont les seuls couverts par le mécanisme Athena**, ce qui réduit d'autant la part des dépenses opérationnelles militaires réparties selon la clé de leur PNB, pour les soumettre dans leur grande majorité au principe *costs lie where they fall*, d'essence nettement moins solidaire. Ces coûts communs peuvent couvrir une variété de dépenses.

Toutefois, en pratique, le « montant de référence financière » inscrit dans les décisions constitutives

des opérations ou missions militaires de l'UE, qui indique le montant des « coûts communs » gérés par Athena, ne couvre en moyenne que 10 à 15 % de l'ensemble des coûts opérationnels générés par une opération ou une mission militaire de l'UE, au point que la règle *costs lie where they fall* est parfois considérée comme le principe en matière de financement des OGC militaires de l'UE. Le solde reste en effet à la charge des seuls États membres participant humainement et/ou matériellement au déploiement militaire, qui subissent ainsi une « double peine ». Or, les diverses tentatives de révision du mécanisme Athena dans le sens d'une extension de la catégorie des coûts communs se sont jusqu'à présent soldées par des échecs plus ou moins complets. Une charge souvent excessive continue ainsi de peser sur les seuls États membres participants à l'opération, une réalité que certains États membres, en particulier la France, aimeraient voir prise en compte dans l'appréciation du respect des critères de convergence imposés dans le cadre de l'UEM. Ainsi, dans le cadre de la PSDC, le degré de solidarité financière se révèle inversement proportionnel à la part des dépenses à assurer. Les États membres peuvent toujours faire évoluer leurs interprétations, dans le respect de l'article 41 TUE, en faveur de plus de solidarité<sup>8</sup>. Toutefois, à l'heure actuelle, il semble que les principales évolutions en matière de financement des questions militaires pourraient relever plutôt de certaines politiques « communautaires » de l'UE.

### Règles relatives à la prise en charge des dépenses des opérations militaires européennes par Athena

*Au-delà des coûts de fonctionnement et de certaines dépenses liées à la préparation des opérations, le mécanisme Athena prend en compte, dans la phase active des opérations :*

- De façon automatique, tous les frais (hors solde du personnel militaire) relevant des états-majors européens ou d'une composante ainsi que les dépenses au profit des forces liées à l'exécution de la mission commune (infrastructure de transport, de stockage, de la production d'électricité, de soutien médical au niveau des aéroports et des ports, évacuation sanitaire) ;
- Sur décision spécifique du Conseil, les coûts de déploiement des forces opérationnelles de l'Union dans la zone d'opération peuvent également être éligibles. Mais cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre, alors que les coûts peuvent représenter jusqu'à 20 % du coût total d'une opération ;
- Certains coûts communs opérationnels peuvent être pris en charge sur demande du commandant d'opération, après approbation du comité spécial. Il s'agit notamment des infrastructures d'hébergement de la force, des équipements essentiels à l'accomplissement de la mission ou encore de l'acquisition d'informations par le biais du Centre satellitaire de l'UE.

*Source : Assemblée nationale française. Rapport législatif fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics, doc. n°2829n 21 avril 2015.*

## 2 Une solidarité financière recherchée via les politiques « communautaires »

Si le budget de l'UE doit être considéré comme le vecteur de financement européen le plus solidaire, alors une autre voie pour renforcer la solidarité financière sur les questions militaires dans le cadre de l'UE consiste à les rattacher à une politique communautaire. C'est le sens de différentes initiatives de la Commission, qui tente d'« exploiter » des politiques internes de l'UE pour soutenir le développement des capacités des États membres (A), ou d'autres politiques externes pour renforcer l'efficacité de l'UE en tant qu'acteur militaire international (B).

### A. Le recours à des politiques internes pour soutenir le développement des capacités militaires des États membres

Si les questions militaires se caractérisent par leur sensibilité politique du fait de l'emprise de la

souveraineté nationale, elles ont aussi pour particularité d'engendrer des coûts élevés. Or, l'Europe pâtit d'une inefficacité dans les dépenses, liée notamment à des doubles emplois<sup>9</sup>, des lacunes technologiques et des économies d'échelle insuffisantes dans l'industrie. Le manque de coopération entre États membres dans le domaine de la défense coûterait ainsi entre 25 et 100 milliards d'euros par an. La coopération au sein de l'UE s'avère donc une opportunité essentielle, en particulier à l'heure où certains États européens se sont engagés à atteindre des objectifs de dépenses de défense de 2 % du PIB et de 20 % de leur budget de défense en équipements majeurs, y compris en matière de recherche et développement<sup>10</sup>. Plusieurs politiques et actions « communautaires » internes de l'UE (notamment marché intérieur, concurrence, recherche et développement, industrie) peuvent contribuer à ces objectifs.

<sup>8</sup> La révision d'Athena en 2017 a ainsi été évoquée par les ministres français et allemand de la Défense en septembre 2016, et par la Haute représentante de l'UE dans le Plan de mise en œuvre de la Stratégie globale de sécurité, (doc. 14392/16 du 14 novembre 2016, p. 29).

<sup>9</sup> Commission européenne, Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne (2025), doc. COM(2017)315 du 7 juin 2017, p. 9.

<sup>10</sup> Engagement pris dans le cadre de l'OTAN.

<sup>11</sup> Ministère de la Défense français, Direction générale de l'armement, 15 mars 2016, <http://www.defense.gouv.fr/dga/international2/historique-de-la-construction-europeenne-de-la-defense>.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Communication de la Commission, doc. COM(2016)950.

<sup>14</sup> Communication de la Commission, doc. COM(2017)295 du 7 juin 2017.

<sup>15</sup> Proposition de règlement, doc. COM(2017)294 du 7 juin 2017.

<sup>16</sup> Décision de financement, doc. C(2017)2262 du 11 avril 2017.

La démarche n'est pas nouvelle. À la fin des années 2000, avec le « Paquet Défense », les institutions communautaires ont franchi une étape dans « l'implication du communautaire dans le domaine intergouvernemental de la défense »<sup>11</sup>, en y appliquant des règles de libre concurrence et de libre circulation des marchandises, afin de contrer la fragmentation du marché unique de la défense. Reposant sur l'idée que la PSDC ne peut se passer d'une base industrielle et technologique de défense forte en Europe (BITDE), seule à même de fournir les moyens de concevoir et de fabriquer des équipements de défense de manière autonome et à un coût abordable, les deux directives du Paquet Défense ont été consacrées respectivement aux transferts intra-communautaires de produits liés à la défense (directive 2009/43/CE) et aux procédures de passation des marchés publics de défense et de sécurité (directive 2009/81/CE). Ces directives « [ont] marqué[e] un tournant par rapport au régime dérogatoire des règles du marché unique qui régit la production et l'achat d'armement »<sup>12</sup> et constituent aujourd'hui encore le moteur de l'action de la Commission pour achever le marché unique de la défense.

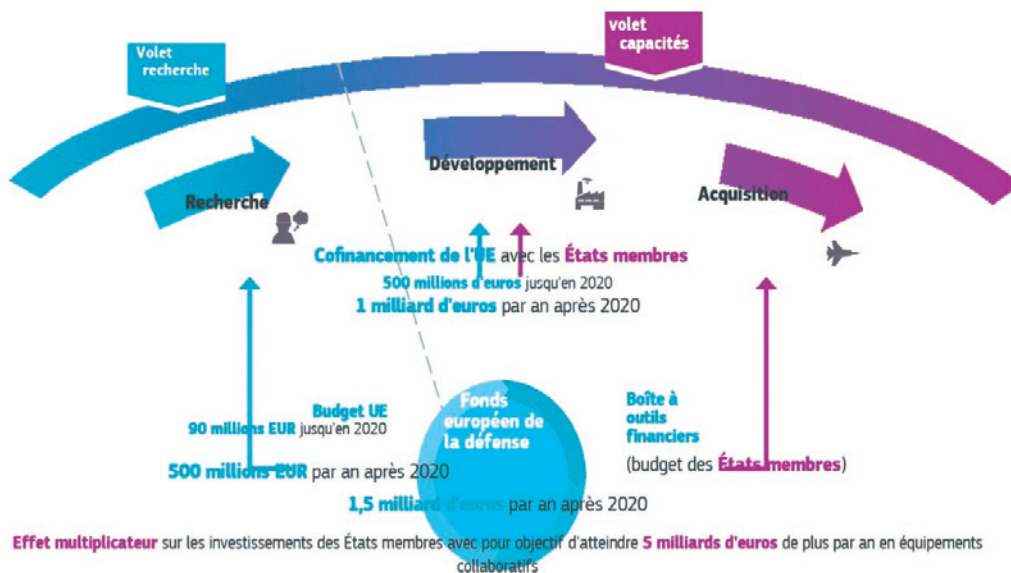
Plus récemment, la Commission a élaboré une autre initiative, particulièrement ambitieuse en ce qu'elle prévoit une véritable incitation financière pour les États membres en matière de défense. Dans un Plan d'action pour la défense publié le 30 novembre 2016<sup>13</sup>, elle a proposé notamment la création d'un Fonds européen de la défense, destiné à soutenir les investissements en faveur du développement conjoint de technologies et d'équipements d'importance stratégique, avec deux volets : un volet « recherche » financé via le budget de l'UE, et un volet « capacités » financé par la mise en commun de contributions nationales mais

« soutenu par le budget de l'UE ». Le 7 juin 2017, la Commission a présenté une nouvelle communication relative au Lancement du Fonds européen de la défense<sup>14</sup>, dans laquelle elle précise notamment ses différentes composantes, les modalités du soutien apporté par le budget de l'UE à chaque phase du cycle de développement industriel des produits et des technologies de défense, et les futures étapes à envisager.

Le même jour, elle a adopté une « proposition de règlement établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense »<sup>15</sup>. Fondé sur la compétence de l'UE en matière d'industrie, le programme relève du volet « capacités » du Fonds européen de la défense, et plus précisément de la phase de développement. Doté d'un budget de 500 millions d'€ pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2020, il vise à soutenir par exemple la conception, la définition de spécifications techniques communes, la qualification et la certification de produits, de composants matériels ou immatériels et de technologies se rapportant à la défense. Le financement via ce programme serait destiné aux projets impliquant une coopération entre au moins trois entreprises établies dans au moins deux États membres ; il prendrait la forme de subventions, d'instruments financiers ou de marchés publics, et serait limité à 20 % du coût total de l'action.

Le volet « recherche », quant à lui, bénéficie déjà d'un projet pilote et d'une action préparatoire dotés d'un budget prévisionnel de 90 millions d'euros jusqu'en 2020<sup>16</sup>.

Le 23 juin 2017, le Conseil européen a appelé à la concrétisation rapide du Fonds européen de la défense, afin que « des programmes de plus grande envergure puissent être envisagés à



Source : Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, lancement du Fonds européen de la défense, doc. COM(2017)295 du 7 juin 2017

moyen terme »<sup>17</sup>. Si cela ne préjuge pas du sort que le Conseil et le Parlement européen réserveront aux propositions de la Commission, ces dernières comme les conclusions du Conseil européen traduisent incontestablement une tendance actuelle à vouloir accroître le financement du développement des capacités militaires des États membres via le budget de l'UE, et ainsi à renforcer la solidarité financière en la matière.

D'autres démarches ont permis ou envisagent de mettre à profit, cette fois-ci, certaines politiques « communautaires » externes de l'UE pour renforcer son efficacité en tant qu'acteur militaire international.

## B. Le secours d'autres politiques d'action extérieure pour renforcer l'efficacité de l'UE en tant qu'acteur militaire international

Au-delà des difficultés internes que peuvent poser les spécificités du financement des questions militaires, il arrive que l'UE doive faire face à des répercussions sur la scène internationale, qui mettent à mal sa crédibilité en tant qu'acteur militaire. Si d'autres politiques externes de l'UE ont pu être adaptées pour traiter de certaines questions touchant à la dimension militaire au niveau international<sup>18</sup>, les politiques de coopération – en particulier la politique de coopération au développement (PCD) – semblent s'imposer aujourd'hui comme un vecteur intéressant de renforcement de la solidarité financière sur les questions militaires.

L'article 41 TUE est généralement interprété comme empêchant tout recours au budget de l'UE, et donc aux politiques externes autres que la PSDC, pour financer des activités militaires de l'UE. Pourtant, sur la scène internationale, au-delà de ses déploiements lors d'opérations ou de missions militaires, et plus encore dans le prolongement de ceux-ci, il arrive fréquemment que l'UE se trouve dans une situation où il lui faudrait pouvoir recourir à d'autres formes d'action et de financement. Ainsi, par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la mission de formation militaire EUTM Mali, il a été constaté que les unités maliennes formées par l'UE manquaient de matériel de communication, d'équipements de protection ou encore de moyens de ravitaillement, considérés comme des équipements militaires ou à destination de militaires. Or, ces manques entravent le commandement et le contrôle ainsi que la capacité à opérer de manière indépendante, et plus largement l'efficacité de la mission militaire de l'UE. Toutefois, « aucune autre source de financement n'a pu être trouvée pour combler les lacunes »<sup>19</sup> et financer ces moyens à destination de militaires. La question se

pose donc de trouver des moyens de contourner la frontière *a priori* étanche entre activités militaires et budget de l'UE.

Une première voie de contournement a été trouvée via le Fonds européen de développement (FED), qui a la particularité d'être un instrument financier de l'UE non budgétisé. Sur sa base a été mise en place en 2004 la **Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique**, qui permet de soutenir financièrement les organisations régionales africaines, notamment lorsqu'elles mènent des opérations militaires, ou coordonnent des actions de formation de militaires africains. Toutefois, elle ne peut en revanche être utilisée au profit d'États africains directement. En outre, si l'alimentation du FED par des contributions directes des États membres dont les taux résultent d'une négociation en fait un mode de financement présentant une dose de solidarité, il n'égalise pas à cet égard le budget de l'UE.

Face aux lacunes persistantes, la Commission a finalement proposé, en juillet 2016, de réviser **l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)**, afin de pouvoir « étendre l'aide [communautaire] de l'Union, dans des circonstances exceptionnelles, au renforcement des capacités des acteurs militaires dans les pays partenaires »<sup>20</sup>. Sont visées notamment des activités de conseil et de formation militaires, mais aussi la fourniture d'équipements ou l'amélioration des infrastructures. Pour justifier l'utilisation d'un instrument financier fondé sur les politiques de coopération de l'Union, la Commission insiste pesamment sur l'objectif de développement qui serait prioritairement poursuivi. Une telle révision conduirait à ce que le budget de l'UE finance des activités militaires directement au profit d'États tiers, assouplissant *de facto* l'interprétation de l'art. 41 TUE. Les politiques de coopération, et notamment la PCD, s'imposent donc aujourd'hui comme un vecteur intéressant en faveur de plus de solidarité financière sur les questions militaires. Toutefois nous n'en sommes qu'au stade de la proposition. Au-delà des incertitudes juridiques (notamment vis-à-vis de l'art. 40 TUE), il reste alors à savoir si la majorité (qualifiée) des États membres est prête à une telle évolution.

Au final, les montants impliqués dans le cadre de ces différentes initiatives ne remettront pas en cause la réalité selon laquelle les activités militaires dans l'UE restent foncièrement financées par les États membres. Néanmoins il s'agit bien d'un domaine dans lequel l'UE tente de s'orienter vers plus de solidarité financière. Il appartient désormais aux États membres essentiellement de traduire (enfin) en actes la conscience de leur interdépendance sur les questions militaires. ■

<sup>17</sup> Conclusions du Conseil européen, doc. EUCO 8/17 du 23 juin 2017, p. 4.

<sup>18</sup> La politique commerciale commune a ainsi permis d'instituer un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, c'est-à-dire qui peuvent être utilisés à des fins aussi bien civiles que militaires (Règlement (CE) n°428/2009 du 5 mai 2009, JOUE L 134, p. 1).

<sup>19</sup> Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'UE, *Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement (...)*, doc. JOIN(2015)17 du 28 avril 2015, p. 8.

<sup>20</sup> Proposition de règlement, doc. COM(2016) 447 du 5 juillet 2016, pp. 5-6.