MISSION « FLASH »
SUR LES OPÉRATIONS MILITAIRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

La Commission de la Défense nationale et des forces armées et la Commission des Affaires européennes ont confié respectivement à **Mme Marianne Dubois** et à **Mme Aude Bono-Vandorme** une mission « flash » sur les opérations militaires extérieures de l'Union européenne. Les deux commissions se sont réunies conjointement le mercredi 23 février 2022, sous la co-présidence de **Mmes Françoise Dumas** et **Sabine Thillaye**, Présidentes, pour examiner la présente communication. L'exposé des rapporteures a été suivi d'un débat.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les enjeux de Défense ont longtemps été ignorés dans la construction européenne, toute entière tournée, des décennies durant, vers la construction du marché intérieur. N'ayant pas de compétence dans ce domaine, la défense de son territoire relevait ainsi de l'OTAN et les interventions à l'étranger des seuls États-membres concernés.

Si le traité de Maastricht (1993) a donné à l'Union européenne une compétence en matière de Défense, à travers la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), c'est seulement en 2003 qu'a eu lieu sa première opération militaire extérieure : l'opération Artémis, en République démocratique du Congo. De nombreuses autres ont suivi et, aujourd'hui, sept opérations et missions militaires sont en cours, toutes sur le continent africain (ou en Méditerranée), à l'exception de l'opération EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine.

Ces opérations et missions militaires européennes, qui sont l'un des instruments mis en œuvre par l'Union européenne dans son approche dite « intégrée » de la gestion de crise, symbolisent sa capacité à agir de manière robuste et autonome pour défendre ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale, même si les forces sont toutes fournies par les États-membres (et certains États tiers). Ces derniers ont, en effet, en matière de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), un rôle majeur, tant politique qu'opérationnel.

Au-delà du symbole, ces opérations et, surtout, les missions de formation de l'Union européenne en Afrique soulèvent par elles-mêmes un certain nombre de difficultés, difficultés encore accrues par un contexte de plus en plus hostile à la présence européenne (et française), notamment en République centrafricaine et, désormais, au Mali.

Le travail commun engagé par la commission de la Défense et des forces armées et la commission des Affaires européennes est ainsi l'occasion d'évaluer ces opérations et missions militaires européennes, dans leur fonctionnement et leur résultat, et de proposer des axes d'amélioration susceptibles de renforcer leur efficacité au service des intérêts de l'Union européenne, des pays concernés et de la paix et de la stabilité internationale.

Rapporteure
Mme Aude Bono-Vandorme
Députée de l'Aisne (La République en Marche)

Rapporteure
Mme Marianne Dubois
Députée du Loiret (Les Républicains)

Voir ici le compte rendu de la séance de commission du mercredi 23 février 2022 consacrée à l'examen du rapport.

LES MISSIONS ET OPÉRATIONS MILITAIRES EUROPÉENNES, UN INSTRUMENT DE LA PSDC DANS LA MAIN DES ÉTATS-MEMBRES

LE CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN DONNE LE PREMIER RÔLE AUX ÉTATS-MEMBRES

Le lancement des missions et opérations militaires : le rôle majeur du Conseil et du comité politique et de sécurité (COPS)

Créée par le traité de Maastricht au sein de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et autonomisée par le traité de Lisbonne, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) donne à l'Union européenne la possibilité d'utiliser des moyens militaires (et civils) pour répondre aux crises internationales.

Les objectifs de la PSDC sont définis à l'article 42 du traité sur l'Union européenne : « assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies ».

Conformément à ces objectifs, les missions pouvant être lancées, listées à l'article 43 du même traité, sont les suivantes :

– les actions conjointes en matière de désarmement ;

– les missions humanitaires et d'évacuation ;

– les missions de conseil et d'assistance en matière militaire ;

– les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix ;

– les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits ;

– les missions de lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers sur leur territoire ;

La décision de lancer une opération militaire appartient au Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire aux États-membres et à eux seuls, la décision étant prise à l'unanimité. Comme le stipule l'article 43§2 du traité sur l'Union européenne, « *le Conseil adopte des décisions portant sur les missions [de la PSDC] en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions* ». La décision de lancer une opération militaire fixe ainsi le « mandat » de celle-ci, les objectifs qu'elle poursuit et sa durée, qui peut être très courte, obligeant ainsi à un renouvellement périodique. Elle s'appuie sur un « concept de gestion de crise » qui, le plus souvent, est élaboré en coopération étroite avec la « nation-cadre », c'est-à-dire l'État-membre à l'initiative ou le plus intéressé à la mission ou à l'opération.

Toutefois, la décision de lancer une mission ou opération militaire fait toujours suite à une demande de l'État sur le territoire duquel elle se déroulera, sauf lorsqu'elle se déroule dans le cadre d'une résolution des Nations Unies, auquel cas son consentement n'est pas requis. C'est ainsi que pour la dernière opération en date – EUTM Mozambique, le gouvernement mozambicain a formulé par lettre une demande d'assistance, spécifiant ses attentes, dont l'Union européenne a tenu compte dans le

« mandat », en centrant la mission sur la formation des forces spéciales appelée à opérer dans le Nord contre les groupes terroristes.

Ces missions et opérations militaires sont l'un des instruments à disposition de l'Union européenne pour poursuivre les objectifs qui sont les siens. Sont également mobilisés d'autres moyens avec lesquels elles doivent être mises en cohérence : aide au développement, missions civiles, aide macro-financière, accords commerciaux… Cette « approche intégrée » de la gestion de crise, qui ne se limite pas à la seule dimension militaire, est revendiquée par l'Union européenne comme une condition du succès de son action.

Enfin, prérogative exclusive des États-membres, le Parlement européen a, en matière d'opérations militaires, des compétences très limitées. Il les suit toutefois dans le cadre de ses compétences générales en matière de contrôle, par des auditions et des missions sur place. Il bénéficie également d'une information privilégiée de la part du Haut représentant, ouvert aux remarques des eurodéputés et les prenant parfois en compte dans ses propositions au Conseil.

La mise en œuvre opérationnelle

La chaîne de commandement et de planification

L'institution fondamentale pour la décision, la mise en œuvre et le contrôle des opérations militaires de l'Union européenne est le Comité politique et de sécurité (COPS), au sein desquels les États-membres sont représentés par un ambassadeur ad hoc. Malgré la compétence formelle du Conseil de l'Union européenne, c'est au sein du COPS que sont négociées et adoptées toutes les décisions relatives à ces opérations. En effet, l'article 38 du traité sur l'Union européenne stipule que « le COPS exerce, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article 43 ».

En dessous du COPS, la chaîne hiérarchique diffère selon que la mission est dite « exécutive » ou « non-exécutive ». Seules les premières sont de véritables opérations militaires impliquant des engagements armés, les autres étant, en pratique des missions de formation, de conseil et d'entraînement.

– les missions « non-exécutives » sont planifiées et conduites par l'État-major de l'Union européenne (EMUE), via sa capacité militaire de planification et de conduite (MPCC), dont le directeur est le commandant des quatre opérations en cours. L'EMUE a autorité sur le commandant de la force présent sur le terrain ;

– les opérations « exécutives » sont planifiées et conduites par un État-major ad hoc, situé dans un État-membre, au sein duquel le commandant de l'opération a autorité sur le commandant de la force présent sur le terrain. En d'autres termes, la compétence de l'EMUE est limitée aux seules missions « non-exécutives », les États-membres assurant directement la mise en œuvre des opérations « exécutives ».

Enfin, un cas à part doit être fait pour la mission EUFOR Althea de stabilisation de la Bosnie-Herzégovine. Cette mission, lancée en 2004, est en effet la seule qui soit mise en œuvre dans le cadre des accords de « Berlin plus », lesquels permettent à l'Union européenne d'utiliser, pour ses propres opérations, les moyens de l'OTAN. L'opération est ainsi planifiée et conduite par un commandant situé au SHAPE, à Mons, auquel le commandant de la force sur le terrain rend compte. Le commandant de l'opération rend toutefois compte, comme les autres, au COPS et est en relation constante avec l'EMUE.

La génération de force

L'Union européenne ne disposant pas de forces armées, elle fait appel, pour ses opérations militaires, à celles des États-membres mais également à celles des États tiers. Dans les deux cas, la participation est volontaire et s'organise dans le cadre de « conférences de génération de force » régulières. En effet, les opérations européennes se caractérisent par une rotation régulière des effectifs, des moyens matériels (notamment les navires pour les opérations navales) et des commandants, généralement tous les six mois.

Le contrôle et l'évaluation

Le contrôle politique des opérations est assuré, ainsi qu'il a été dit supra, par le COPS, auquel les commandants des opérations font un rapport régulier. Le rapport est généralement semestriel, parfois doublé d'une revue stratégique tous les deux ans, comme dans le cas d'EUFOR Althea, ou d'une évaluation à l'occasion du renouvellement du mandat de l'opération. Dans son travail de contrôle et d'évaluation, le COPS bénéficie de l'expertise de l'EMUE, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et d'une autre institution : le comité militaire de l'Union européenne.

DES MISSIONS ET OPÉRATIONS QUI SONT MAJORITAIREMENT DES MISSIONS DE FORMATION, « NON EXÉCUTIVES », DONT LE COÛT REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LES ÉTATS-MEMBRES

Les opérations militaires en cours

Depuis la première opération militaire européenne, en 2003, 25 missions et opérations ont été lancées. Actuellement, sept opérations militaires sont en cours, trois « exécutives », quatre « non-exécutives ».

EUFOR Althea, déjà citée, a été lancée en 2004, prenant la suite de la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) qui, elle-même, a succédé à l'IFOR en 1996. Menée au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies et, à ce titre, opération « exécutive », elle vise principalement à assurer la stabilité de la Bosnie-Herzégovine et, accessoirement, à organiser le déminage du pays et l'entraînement de ses forces armées. C'est la plus longue des opérations militaires européennes (18 ans à ce jour).

EUNAVFOR Atalanta est une opération navale lancée en 2008 pour contribuer à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de brigandage au large des côtes de la Somalie. Depuis le 1er janvier 2021, de nouvelles missions « non-exécutives » – la lutte contre la pêche illégale, non déclarée et réglementée, contre le trafic de drogues et d'armes dans certaines parties du Golfe – ont été ajoutées au mandat initial. Opération principalement « exécutive », elle est commandée depuis La Rota, en Espagne.

EUTM Somalia, lancée en 2010, a pour objet la formation d'une armée somalienne capable d'assurer la sécurité du pays, notamment contre le terrorisme islamiste. Elle se double d'une activité de conseil et d'encadrement.

EUTM Mali, lancée en 2013, est une mission de formation militaire initialement destinée à restaurer les capacités des forces armées maliennes pour leur permettre de rétablir l'intégrité territoriale du Mali. Son « mandat » a été progressivement élargi, lui permettant d'offrir des formations décentralisées dans les différentes régions maliennes ainsi qu'un appui au G5 Sahel, y compris hors des frontières du pays, en priorité au Burkina Faso et au Niger.

EUTM RCA, lancée en 2016, vise, elle aussi, à la formation des forces armées centrafricaines, doublée d'une activité de conseil stratégique auprès des autorités politiques et militaires, au plus haut niveau.

EUNAVFOR Irini a été lancé en 2020, à la suite d'une précédente opération navale : Sophia, lancée elle en 2015. Si cette dernière était centrée sur le trafic d'êtres humains, l'opération actuelle était recentrée sur le contrôle de l'embargo sur les armes et le trafic de pétrole en Libye. Opération « exécutive », elle s'exerce dans le cadre du Chapitre VII de La Charte des Nations Unies.

Enfin, EUTM Mozambique est la dernière mission de formation de l'Union européenne, lancée en 2021 afin d'apporter un appui aux forces armées du pays, notamment les forces spéciales, afin de leur permettre de mieux lutter contre les terroristes islamistes affiliés à Daech actifs dans le Nord du pays.

La contribution des États à la génération de force

D'après les chiffres communiqués à vos rapporteures par le SEAE, environ 2 500 personnes participent actuellement aux opérations militaires de l'Union européenne : 1 500 pour les trois opérations « exécutives », 1 000 pour les missions de formation.

La contribution des États-membres et des États tiers est très variable, comme le montrent les tableaux ci-dessous :

Autriche	128	Finlande	35	Luxembourg	26
Belgique	22	France	118	Lettonie	6
Bulgarie	15	Croatie	2	Malte	11
Chypre	5	Hongrie	109	Portugal	106
Rép. Tchèque	81	Irlande	25	Roumanie	40
Allemagne	47	Italie	396	Suède	29
Danemark	0	Lituanie	5	Slovénie	20
Estonie	9	Grèce	186	Espagne	889

Albanie	1	Brésil	6	Corée du sud	1
Bosnie-H.	3	Chili	5	Géorgie	33
Macédoine	2	Monténégro	14	Serbie	13
Suisse	19	Turquie	143		

Naturellement, ces chiffres évoluent dans le temps, à la suite des différentes conférences de génération de force, et peuvent fortement varier selon, par exemple, qu'un État-membre envoie un bateau pour une opération marine. Toutefois, certaines règles trouvent toujours à s'appliquer en matière de contribution des États aux opérations et missions européennes :

– les États-membres abritant sur leur territoire le QG d'une opération contribuent par définition plus que les

autres. C'est le cas de l'Italie et de l'Espagne ;

– la nationalité du commandant d'une force a une influence positive sur la participation de son Etat-membre, lequel se sent en quelque sorte « obligé » de contribuer plus que les autres à la mission, au moins le temps de ce commandement ;

– certains États-membres ou États tiers privilégient une seule mission ou opération, qui présente pour eux un intérêt particulier. C'est le cas de la Turquie, qui ne participe qu'à l'opération EUFOR Althea ou du Portugal, principal contributeur à la mission EUTM Mozambique ;

– toutes les missions et opérations européennes ne sont pas ouvertes aux États tiers. La décision est prise au cas par cas. S'agissant des opérations « exécutives », seule EUFOR Althea autorise la participation des États tiers ;

– enfin, le Danemark, qui bénéficie d'un *opt-out*, ne contribue en principe jamais aux missions et opérations de la PSDC.

Il convient de souligner que d'autres formes de contribution sont possibles, indirectement, aux opérations et missions européennes via la participation de certains États, membres ou non, aux forces de l'ONU présentes dans les pays où ont lieu les missions et les opérations, ou à des opérations intergouvernementales comme Takuba au Sahel. Ainsi, si la France envoie peu de soldats à EUTM Mali – quelques coordinateurs – elle a largement contribué au succès de la mission via Barkhane et Takuba. De même, lorsqu'un sous-marin français croise dans la zone d'Irini et partage ses informations avec le QG romain, la contribution n'apparaît pas mais elle est réelle.

Un coût important, pesant pour l'essentiel sur les États contributeurs

Le financement des opérations et missions militaires européennes obéit à des règles particulières en raison des contraintes juridiques découlant des traités européens. Aux termes de l'article 43 du TUE, « *les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre* [de la PESC et de la PSDC] *sont 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* ».

Par conséquent, seule une partie des dépenses découlant des opérations et missions militaires – ce qu'on appelle les « coûts communs » (services médicaux, quartier général, personnel civil, communications…) – peuvent être prises en charge par un mécanisme *ad hoc* dénommé Athena, désormais intégré dans la Facilité européenne de paix (FEP), le reste des dépenses restant à la charge des États contributeurs.

Aujourd'hui, l'ensemble des missions et opérations militaires représentent un coût d'environ 110 millions d'euros par an, à la charge de la FEP. Pour des raisons évidentes de disponibilités des chiffres, il n'est pas possible d'évaluer le coût global de ces missions, lequel est réparti entre l'ensemble des 35 États contributeurs. À noter qu'afin d'assurer la continuité des missions, leur budget est sécurisé sur la durée du mandat. Ainsi, s'agissant d'EUTM Mali, 133,7 millions d'euros sont garantis pour quatre années, 25,2 millions d'euros pour deux ans s'agissant EUTM Somalia, ou encore 15,1 millions d'euros sur deux ans pour EUTM Mozambique.

LES MISSIONS ET OPÉRATIONS MILITAIRES EUROPÉENNES, EN RAISON DES NOMBREUSES DIFFICULTÉS QUE RENCONTRE LEUR MISE EN ŒUVRE, PRÉSENTENT DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

LA DIVISION DES ÉTATS-MEMBRES : UN OBSTACLE POLITIQUE MAJEUR QUI NUIT À L'EFFICACITÉ DES MISSIONS

L'unanimité des États-membres est difficile et longue à réunir

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la décision de lancer une opération ou une mission est prise par le Conseil à l'unanimité de ses vingt-sept membres, décision qui inclut également le « mandat », c'est-à-dire les objectifs qui leur sont assignés.

Or, les États-membres ne sont pas tous sur la même ligne s'agissant de la dimension opérationnelle de la PSDC. Certains d'entre eux, en particulier en Europe du Nord, ont une réticence de principe vis-à-vis des interventions militaires et freinent toute évolution allant dans le sens d'une « militarisation » de l'Union européenne jugée contraire aux idéaux de paix ayant présidé à sa fondation. À l'inverse, d'autres pays, qui ont une longue tradition d'interventions militaires et une armée opérationnelle, notamment la France, l'Espagne et l'Italie, jouent un rôle moteur au COPS lorsque l'option d'une opération ou d'une mission militaire est discutée en réponse à une crise impliquant les intérêts européens.

Cette division du Conseil a pour conséquence que l'unanimité est souvent impossible à réunir, si bien que l'option militaire est écartée au profit d'autres instruments, comme les missions civiles de la PSDC. Depuis 2010, six missions civiles ont été lancées et au 1er janvier 2022, sur les vingt opérations et missions de la PSDC en cours, sept sont militaires et treize civiles.

Cette évolution vers toujours plus de missions civiles et des missions et opérations militaires toujours moins « exécutives » contraste avec les ambitions affichées dans les années 2000. Au cours de cette décennie, en effet, ont été lancées des opérations « exécutives » de grande ampleur comme EUFOR Althea, ARTEMIS ou EUNAVFOR Atalanta, autant d'opérations qu'il ne serait, de l'avis de nombre d'interlocuteurs, plus possible de lancer aujourd'hui. Les progrès de l'Europe de la Défense, mis en avant depuis quelques années, ne se retrouvent ainsi pas dans les opérations et missions militaires.

Que s'est-il passé depuis qui expliquerait cette évolution ? Sur le papier, rien n'a changé. Le processus de décision est resté le même depuis vingt ans mais le contexte est différent ainsi que les positions des États-membres. Dans les années 2000, les interventions militaires extérieures étaient « à la mode », pour le meilleur et pour le pire, au sein d'un Occident sûr de son bon droit et sans concurrent stratégique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le bilan désastreux des interventions en Irak, en Libye et en Afghanistan, le retour de la Russie dans le jeu moyen-oriental et la montée en puissance de la Chine, notamment en Afrique, ont compliqué la donne. La « mode » est passée et avec elle, la possibilité pour quelques États-membres très allants d'emporter la décision. La majorité des États-membres est devenue très prudente sur les opérations militaires, en particulier « exécutives » et ne se laisse pas facilement convaincre.

Cette difficulté à réunir l'unanimité explique le temps démesurément long qu'exige le lancement d'une mission ou d'une opération militaire européenne, y compris « non-exécutive » comme l'illustre EUTM Mozambique. Le 16 septembre 2020, le gouvernement mozambicain a envoyé une lettre au Haut représentant

Josep Borrell, pour demander l'aide européenne pour ses forces armées. Cette demande est acceptée le 9 octobre 2020. Toutefois, c'est seulement le 12 juillet 2021 que le Conseil a adopté la décision-cadre et le concept de gestion de crise. Dix mois de négociation auront donc été nécessaires pour répondre à l'appel à l'aide d'un pays en train de perdre une partie de son territoire au profit des djihadistes. Et encore ne parle-t-on que de la décision. S'agissant de la mise en œuvre opérationnelle, il faut compter encore plus de temps. En novembre 2021, seule la moitié des 130 personnes prévues était arrivée au Mozambique.

L'unanimité exige des compromis au détriment de l'efficacité

Réunir l'unanimité des États-membres pour le lancement d'une opération ou d'une mission militaire exige donc de longues négociations, lesquelles ne peuvent se conclure que par une série de compromis. Ceux-ci sont d'autant plus difficiles à trouver que tous les États-membres ont leurs idées et leurs lignes rouges, y compris ceux qui ne contribueront jamais.

Le premier porte sur la nature de la mission ou de l'opération. Depuis 2008, une seule opération « exécutive » a été lancée : EUNAVFOR Sophia et sa suite EUNAVFOR Irini, dans des conditions très particulières. Aujourd'hui, de l'avis général, le lancement d'une opération impliquant l'engagement au combat et un risque de perte humaine n'est plus possible. Seules des missions de formation, d'entraînement et de conseil ont donc été lancées depuis cette date.

Le deuxième compromis porte sur les objectifs. Ainsi, le mandat initial de l'opération EUNAVFOR Sophia lui donnait-il pour mission de combattre tous les trafics – trafics d'êtres humains, de pétrole et d'armes – en plus de contribuer à la formation des garde-côtes libyens. N'ayant pas les moyens matériels d'assurer autant de missions, elle a été recentrée, sous le nom d'EUNAVFOR Irini, sur la seule lutte contre le trafic d'armes. Encore a-t-il fallu convaincre quelques États-membres réticents qui craignaient que la seule présence d'un navire européen au large des côtes libyennes constitue, en tant que telle, un encouragement aux flux migratoires par la capacité d'assistance en mer qu'il représente.

Troisième compromis : les modalités de mise en œuvre. Ainsi a-t-il fallu, pour convaincre un État d'Europe du Nord, intégrer au mandat d'EUTM Mali la formation des soldats maliens à l'égalité de genre. Louable en elle-même et certainement justifiée sur le principe, une telle formation n'est peut-être pas la priorité compte tenu de la situation dramatique du pays.

Plus graves parce qu'ayant une portée bien plus importante sont les exigences de certains États-membres avant tout soucieux de protéger leurs personnels ou d'éviter tout dérapage ou compromission. Ainsi est-il interdit aux formateurs des missions EUTM d'accompagner les militaires formés dans les zones d'opération et d'évaluer, de visu, le comportement de ceux-ci. La formation a lieu loin des lieux de confrontation et les soldats, une fois formés, y sont envoyés en toute autonomie, leurs formateurs n'ayant guère la possibilité d'apprécier la manière dont est assimilé l'entraînement dispensé.

En conséquence, à force de compromis, les opérations et missions de l'Union européenne s'éloignent de la demande des États concernés d'autant plus facilement que ceux-ci ont parfois du mal à exprimer leurs besoins, si bien que l'UE finit par imposer son schéma, lequel se révélera ensuite inadapté au pays.

LES MOYENS LIMITÉS DE L'UNION EUROPÉENNE : UN OBSTACLE À SES AMBITIONS OPÉRATIONNELLES

En termes de planification et de commandement

Comme indiqué *supra*, les opérations « exécutives » ne sont pas planifiées et conduites par l'État-major de l'Union européenne mais par des QG ad hoc situés dans les États-membres et au sein du SHAPE de l'OTAN (pour EUFOR Althea). La compétence de l'EMUE se limite donc aux seules missions « non-exécutives ».

Au sein de l'EMUE, la planification et la conduite des opérations relèvent d'une structure dédiée : la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC). C'est une structure jeune, créée en 2017 et opérationnelle depuis 2019. Elle souffre donc d'un certain nombre de défauts de jeunesse. Elle n'a pas encore atteint la capacité opérationnelle, qu'elle vise à terme, de planifier et de commander cinq missions non exécutives et une opération « exécutive » mineure terrestro-centrée (1 500 - 2 000 hommes). Composée de seulement 50 personnes (sur les 200 que compte l'EMUE), il lui en manque une douzaine pour atteindre son objectif de recrutement. En comparaison, l'OTAN peut aligner, pour les mêmes missions de planification et de conduite, plus de 1 200 personnes.

L'EMUE rencontre sur ce point quelques difficultés de recrutement qui s'expliquent par deux facteurs :

– d'une part, les États-membres en mesure de fournir à l'EMUE les spécialistes nécessaires ne sont pas nombreux. Ceux-ci se trouvent principalement dans les quatre « grands » pays de l'Union européenne : France, Italie, Allemagne et Espagne ;

– d'autre part, lesdits spécialistes peuvent rechigner à quitter les États-majors nationaux pour un EMUE dont la compétence se borne à des missions de formation, d'entraînement et de conseil, loin des « vraies » opérations militaires parfois conduites par les armées nationales, en particulier l'armée française. Dans ces conditions, une affectation à l'EMUE n'est pas forcément valorisante, ni valorisée dans les états-majors nationaux, même si les choses évoluent.

Enfin, l'EMUE souffre d'un manque de moyens de communication sécurisés, lesquels font l'objet d'un projet lancé dans le cadre de la Coopération structurée permanente. Ils devraient être disponibles en 2025.

Les limites de l'EMUE sont illustrées par l'opération EUFOR Althea. Aujourd'hui mise en œuvre par l'OTAN dans le cadre des accords de « Berlin plus », vos rapporteures se sont interrogés sur la capacité de l'EMUE à prendre éventuellement la suite. La réponse serait positive avec toutefois une réserve. En effet, l'environnement sécuritaire en Bosnie-Herzégovine est stable aujourd'hui. S'il devait se dégrader, l'EMUE n'aurait pas les capacités de planifier le déploiement des milliers de militaires nécessaires au rétablissement de la paix, pas plus que de conduire une telle opération.

En termes de ressources humaines et matérielles

L'Union européenne ne dispose pas, elle-même, de forces armées. Elle est obligée de s'appuyer, pour ses opérations et missions militaires, sur celles des États-membres (et, le cas échéant, des États-tiers).

Afin de limiter la contrainte que cette obligation représente, sont opérationnels depuis 2007 les groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE). Ceux-ci, composés d'environ 1 500 soldats issus d'au moins deux États-membres qui s'entraînent par rotation de six mois, constituent une force de réaction rapide susceptible d'être déployable rapidement et capable de mener des opérations autonomes ou d'assurer la phase initiale

d'opérations de plus grande envergure. Le problème est que, malgré ces hautes ambitions, jamais un GTUE n'a été déployé sur le terrain, faute de consensus entre les États-membres.

Dans ces conditions, l'Union européenne doit toujours se reposer sur la bonne volonté des États-membres et des États tiers dans les conférences de génération de force, afin d'obtenir de ceux-ci les moyens dont elle a besoin : personnel et équipements militaires, logistique, soutien médical….

Or, ceux-ci peuvent être réticents à répondre aux demandes européennes, pour des raisons idéologiques mais également de disponibilité des forces, sollicitées dans des opérations nationales ou multinationales comme celles de l'OTAN ou de l'ONU. Les États-membres souffrent également de plusieurs lacunes capacitaires susceptibles de compliquer la mise en œuvre opérationnelle d'une opération ou d'une mission, comme le manque de moyens de transport stratégique, qui oblige à recourir à des Antonov russes ou des C17 américains, chers et pas forcément disponibles. Ceci explique pour une large part le délai de plusieurs mois souvent nécessaire, à partir de la décision du Conseil, pour que la mission ou l'opération atteigne sa pleine capacité opérationnelle, laquelle doit encore être maintenue dans la durée.

Le cas d'EUNAVFOR Irini est, à ce titre, éloquent. La décision de lancer cette opération a été adoptée par le Conseil le 31 mars 2020 mais c'est seulement le 10 septembre suivant que la capacité opérationnelle a été atteinte. Fin 2021, les moyens affectés à cette mission aéronavale se composaient d'une frégate grecque, d'un patrouilleur italien, d'un dragueur de mines roumain et d'un patrouilleur français. D'après les informations transmises à vos rapporteures, en 2021, la moyenne quotidienne des navires affectés à la mission était de 3,1, soit très inférieur aux 5 requis au minimum par le plan d'opération. S'agissant des avions, un seul drone italien et deux aéronefs polonais et luxembourgeois servent de manière continue dans la mission. La France, l'Allemagne et la Grèce ont fourni un avion supplémentaire, mais pour quelques sorties seulement par mois.

Un autre exemple est fourni par EUTM Mozambique. Officiellement lancée le 12 juillet 2021, la mission n'a atteint, mi-novembre, que 50 % des effectifs prévus, comme l'a confirmé le président du CMUE au Parlement européen. Depuis, la montée en puissance se fait graduellement et, d'après le directeur général de l'EMUE, l'amiral français Hervé Bléjean, auditionné au Parlement européen le 26 janvier, la dernière conférence de génération de force, le 7 décembre, a permis de remplir 131 postes sur 161, ce qui correspond à un taux de remplissage de 81 %, ce qui devrait être suffisant pour déclarer la pleine capacité opérationnelle au printemps 2022, soit entre 18 mois et 2 ans après la demande mozambicaine.

Difficile au début d'une mission ou d'une opération, la génération de force l'est encore plus à mesure que leur durée s'allonge. Une certaine « fatigue » s'installe et l'enthousiasme des débuts – lorsqu'il était présent – disparaît progressivement. En outre, toute évolution du « mandat » est susceptible de remettre en cause la participation d'un État-membre. Ainsi, suite à l'élargissement du mandat d'EUNAVFOR Atalante à la lutte contre les trafics, l'Allemagne a interrompu sa participation.

Enfin, la seule opération qui n'a jamais connu de problème de génération de force est EUFOR Althea, dont le taux d'armement atteint aujourd'hui 99,03 %. Elle doit cette réussite à sa mise en œuvre par l'OTAN mais également à la proximité géographique puisque la Bosnie-Herzégovine est située en Europe,

contrairement aux pays et zones maritimes où se déroulent les autres missions et opérations européennes.

DES RÉSULTATS TRÈS VARIABLES

Vos rapporteures ont concentré leurs travaux sur trois missions et opérations de l'Union européenne : EUFOR Althea, EUTM Mali et EUTM RCA. Bien qu'elles n'aient pu aller sur place, compte tenu du contexte sanitaire et/ou politique en France et dans les pays concernés, elles ont néanmoins rassemblé de nombreuses informations aboutissant aux conclusions présentées infra.

Une réussite : EUFOR Althea

Lancée le 2 décembre 2004, l'opération EUFOR Althea a pris relais de la force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) qui assurait, depuis décembre 1996, le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. Tout comme la SFOR auparavant, l'opération vise à garantir l'application des accords de Dayton et bénéficie d'un mandat exécutif au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le renouvellement annuel de ce dernier conditionne la poursuite de l'opération européenne en l'état.

Le mandat comme les effectifs de l'opération ont évolué depuis son lancement. À partir de 2007, la situation sécuritaire s'étant considérablement améliorée, les effectifs de 7 000 hommes ont été diminués de moitié et le mandat a progressivement été élargi à d'autres missions comme la réforme du secteur de la sécurité, le soutien au renforcement des capacités et à la formation des forces armées de Bosnie-Herzégovine et le conseil en matière de déminage et de destruction des armes et munitions présentes dans le pays. Toutefois, à partir de 2017, les revues stratégiques successives ont contribué à recentrer EUFOR Althea sur sa mission première d'aider les autorités de Bosnie-Herzégovine à maintenir un environnement sûr et sécurisé, tout en maintenant, à titre accessoire, les autres missions. Les effectifs sont aujourd'hui d'environ 600 hommes.

Les trois objectifs assignés à la mission dans son mandat ont été, dans une large mesure, atteints :

– l'objectif principal du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine est incontestablement satisfait, le pays connaissant depuis des années maintenant une situation sécuritaire stable, malgré des poussées de tensions, notamment du fait du président de la Republika Sprska Milorad Dodik qui, régulièrement, menace de quitter les institutions fédérales. Simple gesticulation à visée électorale la plupart du temps, cette menace, si elle était mise à exécution, jetterait le pays dans l'inconnu, les troubles inévitables qui surviendrait obligeant alors l'OTAN à « muscler » son dispositif dans le pays ;

– l'objectif de déminage est largement satisfait. 4 000 km2 étaient initialement minés en Bosnie-Herzégovine. 75 % ont été déminés à ce jour. Reste 25 % qui sont les plus difficiles d'accès, où il est nécessaire de recourir à des moyens humains et non des machines. C'est à la fois plus compliqué et plus lent, d'autant qu'il relève de la responsabilité première des autorités locales ;

– enfin, l'essentiel des armes de petit calibre ont été répertoriées et stockées. S'agissant des armes de gros calibre, si rien n'a été fait, elles ne représentent plus une menace dès lors qu'elles sont inutilisables en pratique. Enfin, 96 % des munitions ont été détruites.

Ayant largement atteint ses objectifs, la question pourrait se poser d'une fin de l'opération EUFOR Althea. Toutefois, celle-ci n'est pas à l'ordre du jour. En effet, bien que stable aujourd'hui, la Bosnie-Herzégovine est un Etat fragile. Très pauvre, elle est soumise à des forces centrifuges très fortes et apparaît, en pratique, comme un protectorat international sous la menace constante

d'un retour des démons du passé. Il est donc probable que l'opération se poursuive jusqu'à l'adhésion du pays à l'Union européenne qui, elle aussi, est loin d'être à l'ordre du jour.

> *Un relatif succès remis en cause par un contexte de plus en plus difficile : EUTM Mali*

La mission EUTM Mali a été lancée en 2013, à la suite de l'opération française Serval, qui avait repoussé in extremis l'assaut sur Bamako des djihadistes venus du Nord du pays. Cet épisode ayant mis en évidence les faiblesses des forces armées maliennes (FAMA), l'Union européenne a entrepris de reconstruire l'armée malienne sur des bases nouvelles, afin d'en faire une armée efficace capable de rétablir d'intégrité territoriale du pays et d'en assurer seule la sécurité.

Renouvelé pour la 5e fois en 2020, le mandat d'EUTM Mali a substantiellement évolué depuis son lancement. La zone d'activité de la mission a été élargie à la rive sud du fleuve Niger et elle s'est décentralisée dans les différentes régions militaires du pays. L'objectif lui a également été donné de soutenir le G5 Sahel par des activités de formation, d'encadrement et de conseil. D'une manière générale, au-delà du G5 Sahel, EUTM Mali coopère étroitement avec les autres forces présentes dans la région : Minusma (mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), Barkhane et Takuba. Enfin, en 2020, le Conseil a autorisé l'internationalisation de la mission aux pays voisins.

À défaut d'avoir pu se rendre sur place et évaluer par elles-mêmes la mission, vos rapporteures se font l'écho des avis relativement positifs rendus sur la mission par les différentes personnalités qu'elles ont auditionnées. 15 000 soldats ont été formés par EUTM Mali, qui constitue l'ossature des FAMA. Si l'accompagnement au combat n'est pas possible, le retour d'expérience est assuré par Takuba et Barkhane, qui sont en mesure d'évaluer et de conseiller les soldats maliens. L'élargissement de la mission à deux pays voisins, le Burkina Faso et le Niger est en cours, avec notamment l'intégration de la mission bilatérale d'assistance germano-néerlandaise Gazelle. La régionalisation d'EUTM Mali a également progressé également, en articulation avec Barkhane et en appui du G5 Sahel. Toutefois, malgré neuf années d'effort et des progrès certains, les FAMA ne sont toujours pas en mesure d'assurer seules, sans l'aide des forces françaises et européennes ainsi que celles de la MINUSMA, la sécurité du pays et encore moins dans les régions les plus au nord soumises à la pression des groupes armés.

De plus EUTM Mali présente un gros point noir connu de tous, tant des Européens que des Maliens mais qui, jusqu'à présent, n'a pu être réglé. Le ministre des Affaires étrangères, M. Abdoulaye Diop, a été très explicite lors d'un entretien publié le 31 janvier 2022 : *« pour qu'une formation soit efficace, cela doit venir dans le cadre d'un package, qui allie formation mais aussi équipements. On ne peut pas lutter contre le terrorisme avec des bâtons. Je ne sais pas dans combien de temps cela va être débloqué. Et souvent l'Europe dit "Oui on vous aide, mais vous savez, nous, les moyens létaux* [on ne peut pas]". *Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, ce sont les équipements. Le paquet complet. Sinon, il y a toujours un gap : on forme des compagnies, mais on doit attendre de trouver l'argent pour les équipements ou que l'État malien puisse mettre ses moyens à disposition. Nous avons besoin d'avions, de véhicules, de moyens de communication. En huit ans, personne n'a donné. Nous avons dû acquérir quatre hélicoptères auprès des Russes, sur notre budget national* ».

L'impossibilité pour l'Union européenne de fournir des équipements, létaux ou non, constitue un handicap fondamental pour EUTM Mali. Ne disposant pas de l'équipement nécessaire à la formation, les soldats maliens étaient parfois contraints de s'entraîner avec des fusils en bois et, une fois formés, n'avaient pas forcément des équipements, des véhicules, ou une caserne. Parfois, ceux-ci étaient fournis en bilatéral, directement par les États-membres, mais c'était toujours insuffisant.

Outre ce handicap, EUTM Mali fait face à une dégradation considérable du contexte politique dans le pays. Depuis le coup d'État qui a renversé le président Ibrahim Boubacar Keïta à l'été 2020, une junte militaire dirigée par le colonel Assimi Goïta exerce la réalité du pouvoir, surtout depuis que ce dernier a mis à l'écart, en mai dernier, les responsables du Conseil national de transition. Le 10 janvier 2022, la CEDEAO a annoncé la mise sous embargo du Mali, sauf pour les denrées de première nécessité, pour sanctionner le maintien au pouvoir des militaires au Mali. À ces sanctions se sont ajoutées celles de l'Union européenne, dont le principe a été adopté le 13 décembre 2021, effectives depuis le 4 février 2022 contre cinq personnalités maliennes, incluant le Premier ministre Choguel Maïga.

Ces sanctions ont contribué à tendre considérablement les relations entre la junte et les autorités françaises et européennes. L'ambassadeur de France à Bamako a été contraint de quitter le pays 1er février 2022, comme le contingent danois de Takuba, tout juste arrivé au Mali. L'avenir de l'opération Barkhane et de la force Takuba a été scellé le 17 février 2022 par l'annonce du retrait des forces françaises et européennes du Mali et leur probable redéploiement, dans un format encore à préciser, dans les autres pays du Sahel.

Quant à EUTM Mali, si son avenir n'a pas encore été tranché, il apparaît largement compromis. Non seulement le groupe russe de mercenaires Wagner, appelé dans le pays par la junte, prend une place toujours plus importante au sein des FAMA mais sans le soutien de Barkhane et de Takuba, ni, évidemment, la fourniture d'équipements militaires européens, envisagé puis suspendu, l'efficacité de la formation est largement remise en cause. La ministre allemande de la Défense, Mme Christine Lambrecht, s'est ainsi déclarée, dès l'annonce du retrait des forces françaises et européennes, « *très sceptique* » sur la poursuite de la mission qui devrait faire l'objet, prochainement, de discussions au COPS.

Un échec : EUTM RCA

La mission EUTM RCA a été officiellement lancée le 9 avril 2016. Le mandat qui lui a été donné par le Conseil est de « rendre les forces armées centrafricaines (FACA) modernes, efficaces, inclusives et démocratiquement responsables » À cette fin, il lui a fixé trois priorités :

– le conseil stratégique au ministère de la défense et à l'état-major général des FACA, notamment pour rétablir la chaîne de commandement. Le conseil stratégique a par la suite été élargi vers les conseillers de la défense et de la sécurité du cabinet du président centrafricain et vers des conseils spécifiques sur la coopération civilo-militaire, notamment la gendarmerie.

– l'enseignement aux officiers et sous-officiers des forces armées, en recréant des académies militaires et en formant des formateurs ;

– les formations des forces armées.

De l'avis général, la mission EUTM RCA est un échec. La situation sécuritaire du pays s'est continuellement dégradée depuis son lancement sans que les forces armées qu'elle a contribué à former ne puissent s'y opposer. Comme l'a expliqué le 24 février 2021, lors d'une audition au Parlement européen, le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour

la République centrafricaine (RCA) et Chef de la Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation de l'ONU dans le pays (MINUSCA), M. Mankeur Ndiaye, certains éléments des forces armées et des forces de l'intérieur déployées pour assurer la sécurité du processus électoral n'ont pas résisté aux assauts des groupes armés dans certaines zones. Certains ont déserté ou se sont réfugiés dans les pays voisins, comme le Cameroun. « *Il y a un véritable problème sur la discipline et un problème de formation.* ».

Aujourd'hui, le pays est plus instable que jamais et un nouveau facteur pèse sur l'équation sécuritaire ; l'arrivée dans le pays des mercenaires du groupe russe Wagner, à l'invitation du président de la République, Faustin-Archange Touadéra. Ceux-ci ont progressivement pris la place d'EUTM RCA dans la formation des FACA qu'ils équipent et accompagnent au combat, tout en assurant la sécurité du président de la République qu'ils conseillent également en matière militaire. En échange, le groupe Wagner exerce une emprise de plus en plus forte sur d'autres segments de l'administration, comme les douanes, et met en œuvre des pratiques de prédation sur les ressources minières du pays. L'une des conséquences est la multiplication des exactions dans le pays. Sur les 15 à 40 exactions documentées par l'ONU en RCA, la moitié est le fait des groupes armés et l'autre moitié des forces armées centrafricaines appuyées par Wagner.

Dans ces conditions, le pilier « formation » de la mission EUTM RCA a été suspendu le 15 décembre 2021, les deux autres piliers étant en revanche maintenus mais dans des conditions insatisfaisantes. La question de la fin de cette mission doit être posée très clairement car il lui est manifestement impossible non seulement d'atteindre ses objectifs dans le contexte actuel mais également de travailler dans des conditions assurant la sécurité de ses membres. Toutefois, la décision est difficile à prendre car quitter la RCA, c'est rompre les liens tissés depuis 2016, abandonner le pays aux mains des mercenaires de Wagner et ne plus avoir de relais pour le renseignement et l'influence. À l'inverse, rester, c'est prendre le risque que les ressources de l'Union européenne finissent dans les mains de Wagner, sans parler des risques de pertes humaines.

CES RÉSULTATS METTENT EN ÉVIDENCE LES NOMBREUSES INSUFFISANTES DES MISSIONS EUROPÉENNES

En préalable, avant d'analyser les responsabilités européennes dans les mauvais résultats des missions de formation, il faut rappeler que celles-ci sont mises en œuvre, par définition, dans un environnement très difficile : faillite de l'État, défaillance de l'administration, corruption, tribalisme et insécurité sont, de manière plus ou moins marquée, le lot des pays dans lesquels les forces européennes sont déployées. En outre, elles s'inscrivent nécessairement dans le temps long, dès lors que l'objectif est de rebâtir, parfois totalement, une armée, temps long qui, parfois, a pu faire défaut compte tenu de l'instabilité du pays.

> *Les contraintes du mandat : une mission parfois inadaptée, loin des zones de combat, priorisant sa propre protection*

Nombreuses sont les personnalités auditionnées par vos rapporteures qui ont souligné la contrainte que représente le mandat pour le bon déroulement des missions de formation. Cette contrainte est présente à plusieurs niveaux.

En premier lieu, les gouvernements étrangers sollicitent l'Union européenne pour un ou des besoins précis de leurs forces armées. Celle-ci s'efforce de les satisfaire mais il apparaît que dans certains cas, la formation dispensée est pour une part inadaptée, à la fois à la demande du pays mais également aux conditions de sécurité qui sont les siennes. Ainsi en est-il

de la formation, déjà évoquée, à l'égalité de genre dans le cadre d'EUTM Mali qui, malgré son intérêt propre, n'est peut-être pas une priorité dans le contexte actuel. De manière moins anecdotique, l'audition du directeur de la PSDC M. Stefano Tomat par le Parlement européen, le 24 février 2021, a révélé que les unités formées par EUTM RCA sont souvent envoyées sur le terrain « *en urgence, de manière dispersée et fragmentée dès qu'il y a une crise* », opérations pour lesquelles elles ne sont pas entraînées, puisque EUTM leur apprend à « *tenir une zone et la protéger* ».

En deuxième lieu, s'agissant de missions « non-exécutives » excluant tout engagement au combat, il n'est pas possible pour les formateurs européens d'accompagner les soldats qu'ils ont formés dans les zones de combat et d'être présents à leurs côtés en opération puisqu'il est leur interdit de prendre des risques. En d'autres termes, ils sont dans l'incapacité d'évaluer leur comportement au combat et les recrues ne peuvent, dans ces moments cruciaux, compter sur le soutien de ces soldats expérimentés, si bien que dans de nombreux cas, une fois envoyés au front, ils sont nombreux à déserter. De même les formateurs européens ne peuvent-ils pas contrôler le comportement de leurs recrues hors combat, dans leurs rapports avec la population, et le cas échéant empêcher qu'ils ne soient pris en charge par les mercenaires de Wagner qui, eux, n'ont pas les mêmes contraintes.

En dernier lieu, ces missions de formation donnent une importance majeure à la protection de leur force. C'est ainsi qu'au Mali, sur les 1 000 personnes composant EUTM Mali, la moitié est dédiée à la protection de la mission. Certes vos rapporteures comprennent et soutiennent cet objectif de sécurité absolu des personnels mais il n'en reste pas moins que celui-ci explique la faible « rentabilité » de certaines missions puisqu'une part considérable des ressources sont consacrées à leur propre protection et non à la réalisation de ses objectifs.

> *Les problèmes d'organisation et de ressources humaines*

À ces contraintes découlant du format des missions, s'ajoutent d'autres facteurs touchant à leur organisation et aux ressources humaines.

Les missions de formation se déroulent loin de l'Union européenne, en Afrique. Elles exigent, sinon une expérience africaine, au moins une bonne connaissance de la langue, en particulier pour le conseil stratégique. Or, ce n'est pas toujours le cas. Nombreux sont les commandants envoyés sur le terrain qui n'avaient aucune expérience de l'Afrique, de même pour les formateurs qui ne parlaient pas la langue de leurs recrues, ou n'avaient pas l'expérience du feu. Quelle est alors leur crédibilité ? Comme l'a expliqué à vos rapporteurs l'un des interlocuteurs qu'elles ont auditionnés : « on fait avec ce qu'on a » et l'Union européenne n'est guère en position de faire la fine bouche compte tenu des difficultés de la génération de force.

À ce manque de compétence s'ajoute la durée limitée du déploiement sur le terrain. Certes, compte tenu de l'éloignement et de l'instabilité des pays concernés, six mois est déjà une durée suffisamment longue qui met à l'épreuve les hommes et les familles. L'allonger décourageait les volontaires. Il n'en reste pas moins qu'elle apparaît trop courte pour que des liens personnels se créent entre les formateurs et leurs recrues et, plus encore, entre les conseillers et les dirigeants militaires et politiques. Le conseil stratégique, plus que la formation, exige une confiance que seul le temps peut apporter. L'Union européenne a conscience du problème et à partir de 2023, la durée du commandement devrait

être portée à 12 mois au Mali, si tant est que la mission n'est pas fermée avant.

Ces problèmes de ressources humaines sont aggravés par des défaillances dans l'organisation des missions. Celles-ci sont enserrées dans de multiples règles et procédures qui compliquent et allongent la moindre décision, en exigeant de multiples validations et des allers-retours entre les institutions européennes, les États-membres et le terrain.

Les missions militaires pâtissent enfin d'un défaut de coordination avec les missions civiles et, plus généralement, l'action de l'Union européenne dans les pays concernés mise en œuvre par ses délégations (DUE). Ainsi, missions militaires, missions civiles et DUE fonctionnent-elles « en silo », chacune poursuivant ses objectifs sans tenir compte des besoins des autres. Ainsi n'est-il généralement pas possible, pour une mission militaire, d'obtenir que l'aide au développement investie dans le pays finance la construction d'une caserne ou d'une piste d'atterrissage, utilisable par les avions militaires comme par les avions civils. Non seulement les DUE ont leur propre agenda mais elles ont conservé, comme les institutions européennes d'une manière générale, leur méfiance traditionnelle à l'égard d'un domaine militaire qu'elles connaissent mal.

L'impossibilité légale pour l'Union européenne de fournir des équipements militaires

L'une des critiques constantes signalée à vos rapporteures et déjà évoquée supra porte sur la fourniture d'équipements aux armées que l'Union européenne s'est donnée pour mission de former.

Les missions EUTM sont des missions de formation, d'entraînement et de conseil qui présentent une limite majeure : elles ne permettent pas à l'Union européenne de fournir aux forces armées concernées les équipements dont elles ont besoin, à la fois pour leur formation, leur entraînement et, au-delà, leurs opérations sur le terrain. Cette impossibilité, qui est dénoncée tant au niveau européen que par les pays concernés, a des conséquences très concrètes et très négatives pour l'ensemble des parties prenantes.

– les soldats ne se forment pas toujours sur des armes réelles, ce qui nuit à l'efficacité de leur formation et, lorsqu'ils en disposent, fournies en bilatéral par les États-membres, ce ne sont pas forcément celles dont ils disposeront au combat, nuisant ainsi à leur efficacité sut le terrain ;

– cette efficacité sur le terrain est encore plus limitée si, comme c'est le cas, les armées concernées ne disposent pas d'armes ni de munition en quantité suffisante, de moyens de transport, de carburant ou de casernes, sans même parler d'uniformes ou de chaussures ;

– sur le plan politique, ne pouvant fournir d'équipements ni pour la formation, ni pour le combat, l'offre européenne apparaît moins compétitive que celle d'autres pays tels que la Chine, la Turquie ou la Russie, qui n'ayant pas les limites de l'Union européenne, sont en mesure de satisfaire à l'ensemble des besoins des pays concernés, en formation comme en équipement. Ce manque de compétitivité de l'offre européenne, incapable de répondre aux besoins des autorités maliennes et centrafricaines, a contribué à l'arrivée du groupe Wagner dans ces pays.

Revenir sur cette impossibilité en changeant les règles européennes a pris des années. Il faut s'en réjouir car il est aujourd'hui possible à l'Union européenne de fournir des équipements, y compris létaux, aux pays tiers. L'adoption de la Facilité européenne pour la paix, en vigueur depuis un an, constitue une avancée majeure, qui doit cependant être confirmée en pratique.

LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DES OPÉRATIONS ET MISSIONS EUROPÉENNES

> *Proposition n° 1 : « Muscler » les moyens européens dédiés aux opérations et missions militaires*

Combler les lacunes capacitaires

Les auditions réalisées par vos rapporteures ont mis en évidence le fait que l'Union européenne – et ses États-membres – souffrent d'un certain nombre de lacunes capacitaires, lesquelles affaiblissent sa réactivité et contraignent, une fois qu'elles sont lancées, les missions et opérations de la PSDC.

Trois lacunes capacitaires devraient être comblées en priorité.

– le transport stratégique, dont l'Union européenne est totalement dépourvue, les capacités de l'A400M étant insuffisantes. Obligée de recourir à des transporteurs ukrainiens, russes ou américains, elle est dépendante de leur disponibilité, pas forcément immédiate, qui induit un coût loin d'être négligeable, sans parler des conséquences en termes d'autonomie stratégique ;

– les moyens ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance), c'est-à-dire, concrètement, les drones. Les États-membres n'en produisant pas, ils sont contraints de s'en procurer, pour un coût élevé, auprès des États-Unis, qui ne les délivrent qu'au compte-gouttes. C'est le cas de la France qui a acquis 12 drones Reaper utilisés pour l'essentiel au Sahel ;

– les capacités médicales, lesquelles incluent des installations d'évacuation médicale, de triage et de réanimation, de traitement et de maintien des patients en condition jusqu'à leur rapatriement, ainsi que des soins dentaires d'urgence. Loin d'être accessoires, ces capacités sont essentielles pour le bon fonctionnement des missions et opérations mais également pour convaincre les États-membres de fournir les personnels nécessaires.

Ces lacunes sont bien identifiées par les États-membres et les institutions européennes, au point de chacune faire l'objet d'un projet dans le cadre de la Coopération structurée permanente. Toutefois, sauf pour le commandement médical européen, en bonne voie, les délais nécessaires apparaissent très longs, que ce soit pour l'Eurodrone MALE ou pour la future Solution de transport stratégique lourd (SATOC). L'effort doit donc se poursuivre afin de donner à l'Union européenne les capacités de ses ambitions.

Améliorer la prise en charge financière

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, l'article 43 du TUE met à la charge du budget européen les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre de la PESC et de la PSDC « 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 ». Par conséquent, seule une partie des dépenses découlant des opérations et missions militaires – ce qu'on appelle les « coûts communs » – est prise en charge par Facilité européenne de paix (FEP), le reste des dépenses restant à la charge des États contributeurs.

Accroître la part prise en charge au titre des « coûts communs » en allant jusqu'au maximum des possibilités permises par le traité – quitte à prendre un risque juridique – apparaît nécessaire afin de faciliter la génération de force en levant l'hypothèque financière pesant sur les États-membres. La « Boussole stratégique » en a fait un axe de réflexion. Vos rapporteures espèrent que celle-ci aboutira.

S'accorder sur la Capacité de déploiement rapide

La « Boussole stratégique » aura également pour ambition de doter l'Union européenne d'une capacité de déploiement rapide, laquelle ne doit pas être confondue avec une nouvelle version des GTUE. En effet, l'objet n'est pas tant de créer ex nihilo une force de 5 000 hommes qui attendraient, l'arme au pied, d'être déployés sur ordre du Conseil mais de créer les conditions permettant le déploiement d'une telle force dans un cadre européen, au service des intérêts de l'Union européenne. Cet objectif est très ambitieux car non seulement les États-membres ne disposent pas d'une telle Capacité collectivement, mais ils n'en disposent pas plus individuellement, sauf quelques-uns, dont la France. Les autres, pour autant qu'ils sont membres de l'OTAN, ne le peuvent qu'en s'appuyant sur les moyens de l'Alliance.

Une telle Capacité implique de fournir les troupes mais également la logistique, en particulier le transport aérien stratégique, des forces spéciales, du renseignement… et de disposer des capacités de planification et de conduite nécessaire. La montée en puissance de la MPCC de l'EMUE apparaît ainsi comme une condition indispensable à la mise en œuvre de cette nouvelle Capacité.

Les discussions sont toujours en cours sur cette Capacité et elles sont difficiles. Compte tenu des réticences de certains États-membres, il n'est en effet pas acquis que même créée, elle puisse se déployer dans un environnement non permissif, ce qui en limiterait considérablement la portée. De même, la montée en puissance de l'EMUE est regardée avec méfiance par certains États-membres qui préfèreraient garder un contrôle direct sur le déploiement de leurs troupes. De l'avis général, l'attitude de l'Allemagne sera déterminante. Si celle-ci est partante, les autres États-membres aujourd'hui réticents suivront. Qu'elle hésite, et rien ne se fera.

> *Proposition n° 2 : Mettre en œuvre la Facilité européenne pour la paix pour fournir des équipements militaires, y compris létaux*

L'une des faiblesses bien identifiée des missions européennes est l'impossibilité légale, pour l'Union européenne, de fournir les équipements nécessaires aux forces armées, qu'elles soient en formation ou en opération. Cette impossibilité légale est aujourd'hui levée avec la création de la Facilité européenne pour la paix, par la décision du Conseil 2021/509 du 22 mars 2021, qui a notamment permis la fourniture de matériels militaire (équipements individuels du combattant, matériels de vie en campagne, véhicules légers, drones, dispositifs de vision nocturne, embarcations…) aux forces mozambicaines formées dans le cadre d'EUTM Mozambique, à hauteur de 80 millions d'euros sur trois ans. La FEP contribue ainsi incontestablement à renforcer l'attractivité de l'offre européenne, plus complète et compétitive.

Naturellement, l'Union européenne porte une attention particulière à ce que ces équipements militaires, a fortiori s'il s'agit d'armes et de munitions, ne tombent pas entre de mauvaises mains, nombreuses dans ces pays instables où sont actifs des groupes criminels et terroristes, ou soient utilisés de manière inappropriée. Plusieurs mesures de sûreté ont ainsi été mises en œuvre par le règlement précité :

– la vérification de la livraison, avec des « certificats de livraison » devant être signés par les forces armées bénéficiaires « au moment du transfert de propriété » ;

– un rapport sur les activités. Le bénéficiaire doit rendre compte chaque année « des activités menées avec les équipements, fournitures et services fournis au titre de la mesure d'assistance ».

Ce rapport est établi « jusqu'à ce que ce rapport ne soit plus jugé nécessaire par le COPS » ;

– les contrôles sur site. Le bénéficiaire doit accorder aux Européens sur leur demande, « l'accès pour effectuer des contrôles » sur place.

Ces mesures de sûreté seront-elles efficaces ? Nul ne le sait aujourd'hui. Le recul sur la FEP n'est pas suffisant pour en évaluer l'efficacité. Il est toutefois évident à vos rapporteures, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs, qu'il y aura « des pertes en ligne », inévitables compte tenu de la situation sécuritaire des pays concernés, et qu'elles devront être acceptées par l'Union européenne, sauf à voir le dispositif paralysé au nom du « risque zéro ».

Encore à ses débuts et malgré le succès que constitue son adoption, la FEP est néanmoins toujours incertaine en ce qui concerne le financement d'armes et de munitions. Jusqu'à présent, seuls des financements d'équipements non-létaux ont été examinés et validés par le COPS qui, en la matière, est profondément divisé. Pour les pays nordiques comme pour l'Allemagne, la question du financement par l'Union européenne d'équipements létaux est très sensible et s'ils ont accepté le nouveau cadre qu'est la FEP, qui permet juridiquement ce financement, il n'est pas exclu qu'en pratique, ils s'opposent à sa mise en œuvre pour des raisons idéologiques et/ou politiques, ou la retardent considérablement. L'instant de vérité sera donc l'examen par le COPS d'un tel financement, qui devrait intervenir en 2022.

Vos rapporteures estiment absolument nécessaire que la FEP soit pleinement mise en œuvre en ce qui concerne le financement d'équipements militaires, y compris létaux, pour les armées formées par l'Union européenne. Il en va de l'efficacité de la formation comme de la compétitivité de l'offre européenne vis-à-vis de ses concurrents. L'exemple de la RCA hier et du Mali aujourd'hui montre que les gouvernements africains n'hésitent pas à délaisser les offres européennes pour d'autres satisfaisant mieux leurs besoins.

> *Proposition n° 3 : Améliorer la coordination entre les opérations et missions européennes et les opérations militaires ad hoc ainsi qu'avec les missions civiles et l'aide au développement européennes*

L'une des faiblesses des missions et opérations européennes est, incontestablement, un double manque de coordination : avec les missions civiles et l'aide au développement européennes, d'une part, et avec les opérations militaires *ad hoc*, d'autre part, même s'il a pu, dans certains cas, être plus ou moins corrigé.

L'expérience qui a été menée au Mali s'agissant des FAMA est celle d'une continuité dans la formation qui, après le centre d'entraînement de Koulikoro, se poursuit en conditions réelles, avec le soutien et les conseils des soldats de Takuba et de Barkhane. En d'autres termes, l'accompagnement au combat, qui n'est pas possible dans le cadre des missions EUTM, est néanmoins mis en œuvre, en s'appuyant sur les forces européennes présentes dans le pays. Il présente également l'avantage, en cas de fourniture d'équipements militaires et, notamment, d'armes et de munitions, de permettre un contrôle plus étroit de leur utilisation.

C'est un modèle que vos rapporteures proposent de dupliquer là où c'est possible. La France le promeut également au niveau européen, dans le cadre de la PFUE. Comme l'a indiqué la ministre des Armées lors de son audition du 14 décembre 2021 devant la commission de la Défense, au cours de laquelle elle a présenté les priorités de la France en matière de défense, « notre priorité sera de promouvoir les opérations conjointes, conventionnelles ou hybrides, afin de

rendre l'Union européenne plus réactive. Il s'agira notamment de travailler sur les synergies entre les opérations de l'Union européenne et celles des coalitions européennes *ad hoc*, telles que la Task Force Takuba au Sahel ». Ce modèle a toutefois un préalable évident : il faut une opération militaire nationale et/ou européenne sur place et que le ou les États concernés acceptent cette coopération.

Dans le cas du Mali, ce modèle est désormais compromis avec le départ des forces françaises et européennes. Toutefois, si elles devaient se relocaliser dans un autre pays du Sahel et qu'EUTM Mali suivait le même chemin, devenant, en quelque sorte, « EUTM Sahel », la même coordination qui existait au Mali pourrait ainsi être reproduite.

L'autre coordination à renforcer est celle des missions militaires européennes avec leurs équivalentes civiles ainsi qu'avec l'aide européenne au développement. Il semble à vos rapporteures essentiel de mettre fin au fonctionnement en silo des différentes politiques européennes, chacune poursuivant ses propres objectifs en contradiction avec l'ambition d'une approche intégrée de la gestion de crise. Bien au contraire, leur coordination permettrait d'accroître leur efficacité. Ce serait le cas si, par exemple, l'aide publique au développement finançait la construction de casernes, voire simplement de biens à double usage tels qu'une piste d'aéroport ou des routes. L'offre européenne gagnerait en compétitivité par rapport à celle de ses concurrents, notamment les Russes et les Chinois qui, en plus de fournir des équipements létaux, n'hésitent pas à réaliser de tels investissements civilo-militaires.

> *Proposition n° 4 : Flexibiliser les opérations et missions européennes*

Les missions et opérations de la PSDC ne peuvent juridiquement être lancées qu'à l'unanimité des États-membres, laquelle rallonge considérablement et complexifie le processus de décision. Plus de flexibilité apparaît donc nécessaire afin de renforcer l'efficacité de la réponse européenne en matière de gestion de crise.

L'une des pistes évoquées lors des auditions, qui a convaincu vos rapporteures, est le recours à l'article 44 du TUE. Aux termes de cet article, « le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission ». Certes, la décision initiale reste prise à l'unanimité mais une fois qu'elle est prise, la mise en œuvre de la mission (ordre d'opérations, catalogues des règles d'engagement…) est réservée aux seuls États-membres qui y participent effectivement, allégeant ainsi considérablement le fonctionnement de la mission.

Une autre piste, que soutiennent également vos rapporteurs, est celle des « présences maritimes coordonnées » (PMC). Une PMC consiste à coordonner les actions des différentes marines européennes dans une zone déterminée, afin d'optimiser le temps de présence à la mer, temps généralement limité compte tenu de l'indisponibilité récurrente des moyens navals. Elle ne relève ainsi pas à proprement parler de la PSDC même si, à son origine, se trouvent des conclusions – et non une décision – du Conseil appelant les États-membres volontaires à participer. En d'autres termes, il s'agit d'un instrument très souple, les ressources restant subordonnées aux chaînes de commandement nationales, lesquelles se coordonnent *via* une cellule de coordination au sein de l'EMUE. Pour cette

raison, la PMC bénéficie d'un a priori favorable des États-membres.

Actuellement, une PMC – pilote – est en cours dans le golfe de Guinée, afin de lutter contre la piraterie et les différents trafics, et des réflexions sont en cours pour lancer une nouvelle PMC au nord-ouest de l'océan Indien. Cette PMC, soutenue par la France dans le cadre de la PFUE, aura le double avantage de prendre la suite de l'opération Atalante, dont il n'est pas certain qu'elle se poursuive au-delà du mandat actuel, et de la mettre en cohérence avec les différentes opérations en cours dans la zone, parmi lesquelles l'opération Agénor dans le golfe arabo-persique.

> *Proposition n° 5 : Préserver l'éthique européenne dans les missions et opérations de la PSDC*

L'ensemble des propositions précitées visent à un même objectif qui est de renforcer l'efficacité et l'attractivité des missions et opérations européennes, en particulier des missions de formation, lesquelles sont exposées à la concurrence d'autres fournisseurs de sécurité tels que la Russie, la Chine ou la Turquie.

Toutefois, l'Union européenne n'est pas la Russie, la Chine ou la Turquie. Sa PSDC s'appuie, dans sa mise en œuvre, sur les mêmes valeurs que celles qu'elle promeut sur la scène internationale, en particulier le respect des droits humains. C'est la raison pour laquelle les formations dispensées dans le cadre des EUTM comportent toujours des cours sur le droit international humanitaire, sur les droits humains, sur l'égalité de genre et, d'une manière générale, sur l'éthique du combattant. De même, bien que ce soit regrettable sur le plan de l'efficacité, les formateurs européens n'accompagnent pas leurs recrues au combat. L'Union européenne, n'en déplaise aux détracteurs de la PSDC, n'est pas encore « militarisée ». Enfin, les équipements militaires fournis via la FEP obéissent à des règles très strictes afin de limiter autant que possibles les détournements.

Il va sans dire que cette éthique n'est pas forcément celle des mercenaires de Wagner ni le respect des droits humains une composante essentielle de la formation militaire dispensée par les concurrents de l'Union européenne en Afrique. Dans ces conditions, il faut accepter que l'offre européenne soit parfois écartée et ne pas faire un objectif en soi de « gagner des parts de marché ». Lorsque les conditions dans le pays ou les exigences des autorités ne permettent plus le respect de cette éthique, l'Union européenne doit en tirer les conséquences, comme peut-être prochainement au Mali.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS DES RAPPORTEURES

(par ordre chronologique)

- **Mme Claire Raulin**, ambassadrice de France au Comité politique et de sécurité (COPS) ;
- **M. Arnaud Danjean**, député européen, ancien président de la sous-commission défense et sécurité ;
- **Général Brice Houdet**, commandant de l'opération EUFOR Althea ;
- **Amiral Nicolas Vaujour**. sous-chef Opérations à l'État-major des armées ;
- **Amiral Hervé Bléjean**, directeur général de l'État-major de l'Union européenne (EMUE) ;
- **Général Éric Peltier**, ancien commandant de l'opération EUTM RCA ;
- **M. Charles Fries**, secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ;
- **Mme Christine Toudic**, ambassadrice de France en Bosnie-Herzégovine ;
- **Lieutenant-colonel Olivier Entraygues**, membre du commandement de l'opération EUFOR Althea ;
- **Mme Laure Bansept**, sous-directrice Europe, Amérique du Nord et affaires multilatérales, DGRIS, ministère des Armées.