

## L'ASSISTANCE MILITAIRE DE L'UNION EUROPEENNE À L'AUNE DE LA NOUVELLE FACILITÉ EUROPÉENNE POUR LA PAIX



S. Solberg J. Kolja21, Masterdeis/adgeleitetes Werk:  
kolja21 - EU27 - 2020 on a blob.svg, cc BY-SA 3.0,  
<http://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=27078824>





Observatoire Boutros-Ghali  
du maintien de la paix – Décembre 2020



# L'assistance militaire de l'Union européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix

par

**Federico Santopinto**  
avec la collaboration de  
**Julien Maréchal**



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Fondation Konrad Adenauer. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Fondation Konrad Adenauer.

Première étude co-publié par :

**Konrad Adenauer Stiftung**

*Programme pour le Dialogue sur la Sécurité en Afrique subsaharienne*  
Rue Flamboyant, Cocody Ambassades, Abidjan Rép. de Côte d'Ivoire

Téléphone : **00225. 27 22 48 18 00**

**08 BP 4134 Abidjan 08**

*www.kas.de/sipodi : <https://www.facebook.com/sipodikas/>*

et

**GRIP a.s.b.l. – Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité**

Avenue des Arts 7-8, 1210 Bruxelles (depuis le 1er septembre 2020)

Téléphone : +32 (0) 484/942 792

<https://grip.org/>

**Observatoire Boutros-Ghali**

Avenue des Arts 7-8, 1210 Bruxelles (depuis le 01/09/20)

+32 (0) 484 942 792 (depuis le 01/09/20)

<https://grip.org/observatoire-boutros-ghali-du-maintien-de-la-paix/>

**Les opinions et analyses émises dans les chapitres sont sous la responsabilité des auteurs.**

Désign : FOFANA Yssouf-YOKA Prest, Abidjan, Tél. 00225. 05 72 43 91 / 03 17 95 35

# SOMMAIRE

<b>Avant propos</b> .....	<b>5</b>
<b>Abréviations</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Les prémices : les premiers pas de l'UE dans le domaine militaire</b> .....	<b>8</b>
2.1 Les missions de gestion militaire des crises de l'Union .....	<b>8</b>
2.2 La Facilité africaine pour la paix (FAP) .....	<b>8</b>
2.3 Militaire ou civile ? La Facilité africaine dans une zone grise .....	<b>10</b>
2.4 Les autres programmes civils de l'UE touchant au domaine militaire .....	<b>11</b>
<b>3. La nouvelle Facilité européenne pour la paix</b> .....	<b>12</b>
3.1 Le rayon d'action de la nouvelle Facilité et son budget .....	<b>12</b>
3.2 Le mode de gouvernance de la FEP et la logique politique sous-jacente .....	<b>13</b>
<b>4. La pomme de discorde : les armes létales</b> .....	<b>16</b>
4.1 Le débat .....	<b>17</b>
4.2 Le compromis .....	<b>18</b>
<b>5. L'évaluation du risque et le monitoring : un enjeu existentiel pour l'Union</b> .....	<b>19</b>
<b>6. Conclusions</b> .....	<b>21</b>
<b>ANNEXE La Facilité africaine pour la paix en en pratique</b> .....	<b>22</b>
<b>Les interventions de la FAP de 2004 à 2019</b> .....	<b>23</b>
<b>Les auteurs</b> .....	<b>25</b>

# Avant-propos

Chères lectrices, chers lecteurs,

**C**hères lectrices, chers lecteurs ! La Fondation Konrad -Adenauer est l'une des fondations les plus importantes en Allemagne avec une présence dans 120 pays du monde. Elle est affiliée au plus grand parti politique du pays, le parti conservateur démocratique CDU, dirigé par la chancelière fédérale Angela Merkel, qui est également l'un des membres du conseil d'administration de la fondation. En tant que groupe de réflexion et agence de conseil, les recherches et les analyses de la Fondation Konrad-Adenauer servent de base aux parties prenantes du monde entier pour une prise de décision éclairée. Grâce à nos nombreux partenariats, nous ne nous contentons pas de fournir un réseau de dialogue, mais nous développons et réalisons nos projets en étroite collaboration avec les décideurs locaux, dans notre pays et à l'étranger.



Dans un environnement mondial instable, l'Union européenne vise à améliorer sa capacité à prévenir les conflits, à consolider la paix et ainsi créa en décembre 2020 la nouvelle Facilité européenne pour la Paix (FEP).

La FEP est une proposition du Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère visant à créer un nouveau fonds de 5 milliards d'euros placé en dehors du budget pluriannuel de l'Union. Elle doit financer des actions opérationnelles, militaires et de défense, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle remplacera le mécanisme Athéna et la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et vise à lever les obstacles géographiques et thématiques qui existaient jusqu'à présent dans ce domaine de coopération.

Le Programme : Dialogue de politique sécuritaire en Afrique Subsaharienne (SIPODI) de la Fondation Konrad-Adenauer a été mis en place en novembre 2015. Ses principaux objectifs sont de promouvoir la paix, la sécurité, la bonne gouvernance, la coopération internationale par l'éducation et la formation, l'analyse des politiques sécuritaires et le dialogue. Les questions relatives à la stabilité régionale, découlant d'une multitude de risques sécuritaires, sont discutées lors de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Nos publications scientifiques sont non seulement bien accueillies par les experts en sécurité, mais aussi par les lecteurs intéressés de tous les groupes de la société et complètent notre gamme d'informations. Le dialogue entre l'Europe et l'Afrique

Les caractéristiques attribuées à la nouvelle Facilité européenne pour la paix (FEP) ont été l'objet d'un débat très "bruxellois", largement inconnu en Afrique. La présente étude est la première d'une série de trois. Elle a été réalisée via une coopération entre le programme SIPODI de la Fondation Konrad Adenauer et l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, animé par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). A travers cette publication nous voulons stimuler l'échange d'idées entre les acteurs Européens et Africains de politique sécuritaire, et ce, dès la mise en place de la nouvelle Facilité, afin qu'elle ait plus de succès que ses prédécesseurs.

Nous vous souhaitons une lecture intéressante et enrichissante.

**Roland STEIN**

Directeur Régional  
Dialogue de Politique Sécuritaire en Afrique  
Subsaharienne (SIPODI)  
Abidjan Janvier 2021

# Abréviations

<b>AMISOM</b>	African Union Mission to Somalia
<b>APSA</b>	Architecture de paix et de sécurité africaine
<b>EUTM</b>	European Union Training Mission
<b>FEP</b>	Facilité européenne pour la paix
<b>FAP</b>	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique ou Facilité africaine pour la paix
<b>IcSP</b>	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
<b>MINUSMA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
<b>MRR</b>	Mécanisme de réponse rapide
<b>NDICI</b>	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
<b>OSP</b>	Opérations de soutien à la paix
<b>PSDC</b>	Politique de sécurité et de défense commune (de l'Union européenne)
<b>RCSD</b>	Renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement
<b>UA</b>	Union africaine
<b>UE</b>	Union européenne

# 1. Introduction

**A**u cours des dernières années, l'Union européenne (UE) a entamé une réflexion qui doit l'amener à réformer ses politiques d'aide à la paix et à la stabilité. Elle voudrait par ce biais étendre ses compétences en matière d'assistance militaire. Cet objectif apparaît simple à première vue. Pourtant, il ne l'est pas. Lorsque l'Union s'aventure dans le monde de la défense, en effet, les choses tendent généralement à se compliquer.

Selon une interprétation courante, bien que contestée, des traités européens, l'UE ne peut financer le secteur militaire à travers son budget<sup>1</sup>. Pour contourner cet obstacle, elle a donc décidé de lancer, à partir de 2021, un instrument financé par les États membres de manière ad hoc, avec une vocation exclusivement militaire : la Facilité européenne pour la paix (FEP). La nouvelle Facilité doit rassembler en son sein les principaux outils hors budget dont l'Union dispose déjà afin de soutenir de manière limitée et circonscrite certaines activités de défense, dans le but d'en élargir le rayon d'action. Elle doit plus précisément réunir :

- Le mécanisme Athéna, c'est-à-dire le budget qui permet à l'Union de financer ses coûts communs relatifs aux missions militaires de gestion des crises qu'elle déploie ;
- Les fonds en dotation de la Facilité africaine pour la paix utilisés pour appuyer la dimension militaire des opérations africaines de soutien à la paix (OSP)<sup>2</sup>, en les séparant des programmes de coopération au développement qui poursuivent le même objectif.

Les ambitions de l'UE ont fait l'objet d'un intense débat à Bruxelles. Ce n'est pas tant le processus de rationalisation administrative qui pose problème, mais plutôt l'idée que l'Union puisse, dans ce contexte, accroître ses compétences en matière de défense. Sur ce point, les Européens sont restés empêtrés pendant plus de deux ans dans d'interminables discussions concernant la forme et la nature à conférer à la nouvelle Facilité, notamment au regard de ce qu'elle devrait concrètement financer. Doit-elle soutenir de manière directe des activités militaires, ou doit-elle le faire de manière indirecte, comme l'ont fait jusqu'à présent les instruments de coopération au développement ? Doit-elle financer des transferts d'armes létales, et si oui, à quelles conditions ? Comment doit-elle fonctionner concrètement ?

La présente note entend revenir sur ce débat très bruxellois, afin de l'ouvrir aux partenaires africains de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Les enjeux de la FEP sont en effet importants à appréhender non seulement pour les Européens, mais également pour les sociétés africaines. Finalement, ce sont elles qui seront parmi les principaux bénéficiaires de ce nouvel outil. Cette étude entend donc analyser ce qui se dit à Bruxelles, afin de s'en faire l'écho en Afrique, à travers l'organisation de séminaires et de rencontres.

<sup>1</sup> . Art. 41.2 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>2</sup> . Dans une résolution adoptée en 2016, la Commission des affaires étrangères du Parlement européen définit les opérations de soutien à la paix (OSP) comme « une forme de réponse aux situations de crise, généralement en appui d'organisations reconnues sur le plan international, comme les Nations unies ou l'Union africaine, dotées d'un mandat de l'ONU et [...] destinées à prévenir les conflits armés, à rétablir, à maintenir ou à instaurer la paix, à faire respecter les accords de paix et à répondre aux urgences et aux problèmes complexes que constituent les États fragiles ou en voie de déliquescence ». Selon le Partenariat Afrique-UE, les OSP « entendent garantir la sécurité publique par le biais d'une série d'actions civiles et militaires qui incluent le maintien de la paix et de l'ordre public, les activités de police, la reconstruction d'infrastructures, le dialogue politique et la réconciliation nationale » (emphase ajoutée).

## 2. Les prémices : les premiers pas de l'UE dans le domaine militaire

### 2.1 Les missions de gestion militaire des crises de l'Union

Les questions posées ci-dessus, et notamment celle de transférer ou non des d'armes létales, peuvent paraître anodines pour un instrument ayant une vocation militaire. Pourtant, elles ne le sont pas pour l'Union. Pour comprendre la nature de ce débat, il faut revenir vingt ans en arrière.

L'UE est un acteur militaire relativement jeune. Ses premiers pas dans ce domaine remontent à décembre 1998, lorsque le président français de l'époque, Jacques Chirac, et le Premier ministre britannique, Tony Blair, décidèrent de lancer la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La décision de conférer à l'Union des compétences militaires représente un tournant dans l'histoire de cette institution, qui est née et a vécu pendant plus de cinquante ans comme une entité civile devant rendre impossible la guerre entre ses membres.

Ce tournant trouve ses racines dans les guerres Balkaniques des années 1990, lorsque les Européens se sont rendus compte qu'ils étaient incapables d'intervenir à quelques dizaines de kilomètres de leurs frontières pour pacifier l'ex-Yougoslavie. La PSDC est née de ce constat d'impuissance. Son objectif était de conférer à l'Union la capacité de déployer des missions militaires et civiles de gestion des crises hors de ses frontières. Depuis, elle a évolué lentement et difficilement, tout en réussissant néanmoins à se frayer timidement un chemin.

Si dans un premier temps les Balkans ont constitué la toile de fond de la naissante politique de défense européenne, l'Afrique n'a pas tardé à entrer dans l'équation. C'est principalement vers ce continent que la PSDC s'est finalement tournée. La première opération militaire menée en Afrique sous le drapeau de l'Union est la mission Artemis, déployée en 2003 à Bunia, en République démocratique du Congo. D'autres missions ont suivi depuis, permettant à l'Union de dépasser son statut de simple « soft power », cette puissance civile qu'elle a longtemps été. Depuis lors, l'Union dispose, dans sa boîte à outils, de moyens militaires, bien que ceux-ci demeurent encore limités et circonscrits.

Ces évolutions n'ont pour autant pas fait de l'Union un « hard power ». Qu'elles aient été menées en Afrique ou ailleurs, les missions militaires de la PSDC sont toutes restées de faible ampleur, de basse intensité et limitées dans le temps et dans l'espace.

L'UE ne s'est jamais engagée dans de véritables actions de combat : elle est restée malgré tout un acteur prudent, qui tend à éviter l'emploi de la force. Aussi, l'impact stratégique de ses actions militaires est inévitablement resté limité. On pourrait même affirmer que les opérations de l'Union n'ont que trop rarement influencé de manière déterminante le cours des crises dans lesquelles les Européens sont intervenus.

Durant les dernières années, ce bilan mitigé a poussé l'UE à changer d'approche. Plutôt qu'intervenir dans les conflits africains en déployant des troupes au sol avec un mandat opérationnel étroit, comme elle l'avait fait en République démocratique du Congo ou au Tchad, l'Union a décidé de se focaliser sur des missions de formation militaire. Objectif : renforcer les capacités des Africains pour leur permettre de résoudre eux-mêmes les crises de leurs pays, tout en permettant aux Européens de ne pas s'engager outre mesure. À partir de 2012, les « EU Training Missions » ou EUTM, ont ainsi commencé à être déployées au Mali, en République centrafricaine ou en Somalie<sup>3</sup>. Elles comptent aujourd'hui parmi les plus importantes de l'Union, à côté des missions menées dans le domaine maritime. Comme on le verra plus tard, cette évolution vers des opérations de formation militaire jouera un rôle prépondérant dans le débat concernant le rayon d'action de la Facilité européenne pour la paix, surtout au regard de l'épineuse question des transferts d'armes.

### 2.2 La Facilité africaine pour la paix (FAP)

L'entrée de l'Union européenne dans le monde de la défense ne s'est pas cantonnée au simple déploiement de missions de gestion de crises ou de formation militaire. Alors que l'UE tentait de mettre en place la PSDC, elle a parallèlement voulu orienter une partie de ses politiques de coopération au développement vers des programmes visant à renforcer les capacités des Africains à mener des opérations de soutien à la paix, y compris avec des moyens militaires. En cela, toutefois, elle s'est heurtée à d'importantes résistances.

<sup>3</sup>. Les missions EUTM opèrent souvent en tandem avec les missions de gestion civile des crises EUCAP (EU Capacity Building Mission) menées au titre de la PSDC, qui visent à renforcer le domaine civil du secteur de la sécurité des pays partenaires.

L'idée d'utiliser les budgets de l'aide au développement pour financer des activités de défense s'inscrit dans le principe dit « nexus sécurité-développement »<sup>4</sup>. Selon cette approche, toute stratégie d'aide au socio-économique doit contribuer avant tout à promouvoir la stabilité et la sécurité des sociétés auxquelles elle s'adresse si elle veut avoir succès. L'économiste britannique Paul Collier a synthétisé ce propos en affirmant « war retards development, but conversely, development retards war »<sup>5</sup>.

C'est sur la base de ce postulat que l'UE a commencé à réfléchir, au début des années 2000, à la possibilité de puiser dans ses budgets de développement pour soutenir les opérations militaires de paix africaines. En 2003, elle est passée des paroles aux actes : elle a proposé de créer la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, que nous appellerons par simplicité Facilité africaine pour la paix (FAP), en suggérant qu'elle soit financée par le Fonds européen de développement, un outil destiné à l'aide civile principalement en Afrique<sup>6</sup>. Une telle proposition ne pouvait qu'alimenter une vive polémique, notamment de la part de diverses organisations non gouvernementales<sup>7</sup>. Dans certains milieux, l'idée que des budgets destinés à la coopération au développement puissent appuyer des unités militaires est difficile à accepter. Les acteurs de développement sont en effet fortement attachés à la nature civile de l'aide. Ils ne sont pas les seuls d'ailleurs. De nombreux États membres se sont également montrés circonspects face au projet de la FAP. Dans un premier temps, douze d'entre eux sur les quinze que comptait l'UE en 2003 ont exprimé des doutes vis-à-vis de cet outil, voire un refus catégorique dans certains cas<sup>8</sup>.

À l'inverse, la France et la Commission européenne ont beaucoup insisté pour que ce projet voie le jour. Le Commissaire européen pour le développement et l'aide humanitaire de l'époque, Poul Nielson, et le Commissaire à la paix et la sécurité de l'Union africaine, Saïd Djinnit, s'étaient mobilisés ensemble en 2003 afin que l'UA adopte une déclaration officielle appelant l'UE à mettre en place un instrument de soutien à la paix<sup>9</sup>. Afin de convaincre les plus réticents, la Commission s'était en outre employée à reconnaître le caractère « exceptionnel et « transitoire » du recours au Fonds

européen de développement pour financer la FAP, en soulignant la nécessité de trouver par la suite une autre source de financement non liée au développement<sup>10</sup>.

Après de longues tractations, un compromis a finalement pu être trouvé en 2004. Pour surmonter l'opposition à laquelle elle avait été confrontée, l'Union a dû circonscrire les financements de la FAP à des actions civiles devant renforcer les capacités militaires africaines, en adoptant donc une logique de renforcement des institutions (« institutional building ») compatible avec les paradigmes développementalistes. C'est par ce biais que la FAP a pu voir le jour.

Dotée à l'origine de 250 millions d'euros, la Facilité africaine a par la suite rencontré un certain succès et a progressivement atteint un montant cumulé de 3,5 milliards d'euros sur la période 2004-2019. On peut distinguer trois composantes principales en son sein<sup>11</sup>:

a. Une enveloppe dédiée au financement des opérations de soutien à la paix civiles et militaires. À ce jour, l'UE a affecté 2,7 milliards d'euros aux OSP dont 2,1 milliards pour l'AMISOM depuis 2007. Il s'agit du principal domaine d'engagement au titre de la FAP.

b. Une enveloppe consacrée au renforcement des capacités, dans le but de soutenir l'opérationnalisation de l'Architecture de paix et de sécurité africaine (APSA). L'objectif est de renforcer les capacités institutionnelles de la Commission de l'Union africaine, des Communautés économiques régionales et des Mécanismes régionaux.

c. Le Mécanisme de réponse rapide, venu compléter la FAP en 2009, qui consiste en une procédure administrative accélérée permettant à l'Union d'adopter des mesures d'aide urgentes face à une crise, comme par exemple des actions de diplomatie préventive, de médiation, des missions d'enquête et d'observation, et des premières mesures permettant de lancer des opérations de soutien de la paix.

Concrètement, la FAP ne permet pas de délivrer des équipements de combat, létaux ou non, à la composante militaire des OSP africaines. Elle peut néanmoins assumer des coûts tels que ceux relatifs

<sup>4</sup>. L'au sein de l'UE, l'interdépendance entre la sécurité et le développement est mentionnée dans d'innombrables documents. Elle apparaît notamment en 2003 dans le premier document stratégique adopté par l'Union (« European Security Strategy - A secure Europe in a better world »), et dans une mise à jour successive de ce texte datant de 2009. Ce concept est en outre repris dans la Stratégie globale de l'Union endossée en 2016 (A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy).

<sup>5</sup>. Collier, P., V. L. Elliot, Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. & Sambanis, N., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, DC: World Bank & Oxford University Press, 2003, p. 1.

<sup>6</sup>. Théoriquement, la proposition de l'Union faisait écho à une demande de Assemblée de l'Union africaine du 21 décembre 2003 : Decision on the establishment by the EU of a peace support operation facility for the African Union.

<sup>7</sup>. Carbone, M., « An Uneasy Nexus: Development, Security and the EU's African Peace Facility »; *European Foreign Affairs Review*, Volume 18, Issue 4 (2013) p. 103-123.

<sup>8</sup>. LOISEL, Sébastien, « La création de la "Facilité de paix pour l'Afrique". Jeux sectoriels dans l'élaboration d'un instrument européen de gestion des crises », *Politique européenne*, vol. 51, n° 1, 2016, p. 97.

<sup>9</sup>.Ibid. p. 98.

<sup>10</sup>.Ibid. p. 101.

<sup>11</sup>.Commission européenne, « Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2019 », p. 3.

au transport de troupes, aux frais de subsistance des soldats et au développement de capacités. À l'inverse, l'achat de munitions, d'armes et de matériel militaire spécifique, y compris les pièces détachées pour les équipements vus comme militaires, ne sont pas des coûts éligibles. Les financements des salaires des militaires et des formations des soldats sont également interdits.

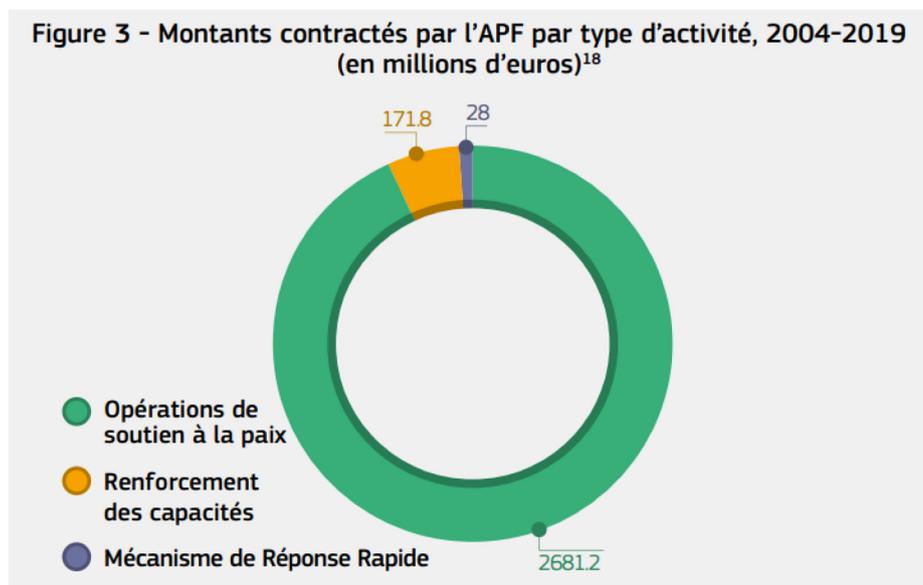
### 2.3 Militaire ou civile ? La Facilité africaine dans une zone grise

Bien qu'elle ne puisse offrir une aide militaire de type létale, la Facilité africaine pour la paix opère néanmoins dans une zone grise. On remarquera à ce propos que si elle ne peut soutenir les salaires des militaires, elle peut par contre financer leur transport, les équipements de communication et de commandement et les frais de subsistance des soldats en mission ainsi que leurs primes. La plupart des opérations de paix menées

sous l'égide de l'Union africaine au cours des quinze dernières années n'auraient tout simplement pas pu voir le jour sans cette aide précieuse.

Compte tenu de leur volume en personnels, les missions militaires africaines – et en premier lieu l'AMISOM – ont inévitablement été les principaux bénéficiaires de la FAP. Elles ont, du fait de leur nature, reçu des financements d'une autre grandeur par rapport à l'APSA ou au Mécanisme de réaction rapide, qui, contrairement aux OSP, revêtent un caractère clairement civil<sup>12</sup>.

Sur les 3,5 milliards d'euros alloués par l'UE entre 2004 et 2019 au titre de la FAP, 2 681 millions d'euros (soit 93%) ont soutenus les OSP ; près de 172 millions d'euros ont été utilisés dans le cadre du renforcement des capacités de l'APSA (soit 6%) et 28 millions d'euros ont été dédiés au MRR (1%)<sup>13</sup>.



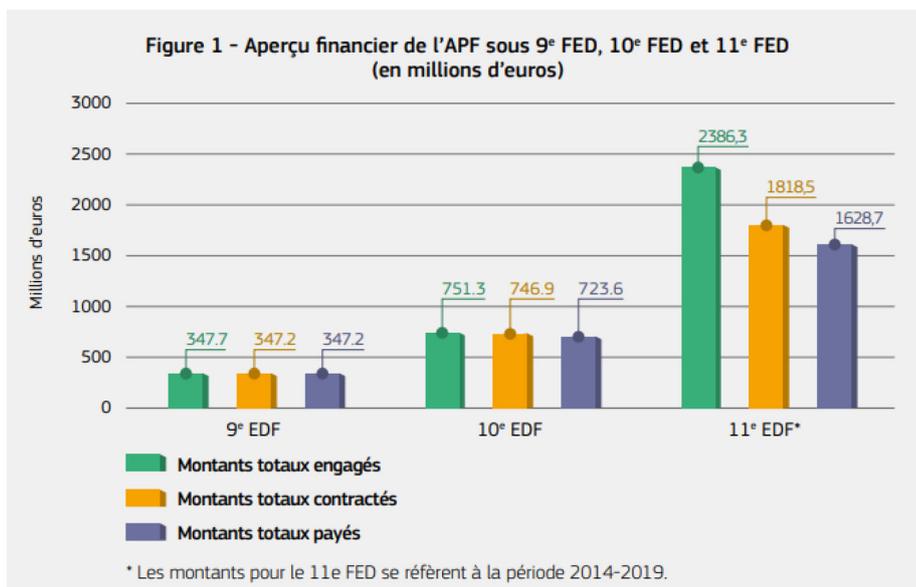
Ce schéma est repris du document de la Commission indiqué dans la note de bas de page n°11

Depuis son lancement, le budget de la FAP a connu une forte augmentation au cours du temps. Entre 2004 et 2007, 348 millions d'euros ont été engagés. Durant la période 2008-2013, ce montant est passé à 751 millions d'euros. Enfin, de 2014 à 2019, il a plus que doublé, en atteignant la somme de 2 386 millions d'euros mobilisés, principalement en raison de l'effet d'entraînement des primes payées aux militaires de l'AMISOM. Cette montée en puissance progressive de la FAP s'explique néanmoins aussi par

l'émergence de nouvelles crises en Afrique qui ont inquiété particulièrement les Européens, notamment au regard de la menace terroriste (Sahel, République centrafricaine, bassin du lac Tchad). Le besoin d'y déployer des opérations de paix s'est donc fait sentir avec urgence, mobilisant ainsi une partie importante de la FAP au détriment d'actions ayant un caractère plus proprement civil et structurant (voire en annexe la liste des actions menées par la FAP de 2004 à 2019).

<sup>12</sup> . À noter que le MRR peut tout de même servir à financer les premiers coûts relatifs au lancement d'une OSP.

<sup>13</sup> . Commission européenne, « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique: L'Union européenne accorde une aide supplémentaire de 800 millions d'euros aux opérations de maintien de la paix et de la sécurité de l'Union africaine », 22 juillet 2019.



Ce schéma est repris du document de la Commission indiqué dans la note de bas de page n°11

## 2.4 Les autres programmes civils de l'UE touchant au domaine militaire

La Facilité africaine pour la paix a indéniablement permis à l'Union d'accroître son rôle dans le domaine de la coopération sécuritaire. Comme nous l'avons évoqué, néanmoins, elle ne lui a pas permis de fournir des équipements militaires, y compris de type légal à ses partenaires. Elle lui a en outre imposé une autre contrainte : l'impossibilité d'entamer des coopérations militaires au niveau bilatéral avec un pays tiers, étant donné que la FAP ne peut appuyer que des opérations de paix menées par l'UA ou des organisations régionales africaines mandatées par l'UA.

Or, le besoin d'aller au-delà de ces limites a commencé à se faire sentir de manière pressante à partir de 2013, lorsque l'Union a déployé ses premières missions EUTM de formation militaire, notamment au Mali et en Somalie, au titre de la PSDC. En lançant ces missions de formation, l'UE s'est en effet retrouvée face à une situation paradoxale dans laquelle elle pouvait entraîner les armées de ses partenaires, sans toutefois disposer d'un outil pour les équiper.

C'est dans ce contexte qu'est apparu le concept allemand de « Enhance & Enable Initiative (E2I)»<sup>14</sup>,

repris ensuite par l'Union sous la formule « Train & Equip » dans le but de combler les lacunes de la FAP<sup>15</sup>.

Cette formule sous-entend l'idée que l'UE puisse puiser dans ses fonds destinés à la coopération au développement ou dans le budget communautaire pour fournir des équipements aux unités des pays qu'elle forme par voie bilatérale.

L'option « Train & Equip », toutefois, ne pouvait que se heurter aux mêmes obstacles rencontrés dix années plus tôt par la Facilité africaine. Les réticences à utiliser l'aide au développement pour la chose militaire ont inévitablement refait surface.

En 2017, après d'intenses débats, l'option « Train & Equip » a ainsi été définitivement abandonnée au profit d'un nouvel outil aux ambitions plus modestes, appelé « Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement » (RCSD). Le RCSD est en réalité un simple amendement devant étendre les compétences du principal programme de coopération au développement de l'UE destiné à promouvoir la paix et la prévention des conflits, à savoir l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP). Si l'IcSP prend en charge toute une série d'actions civiles devant contribuer à la résolution ou à la prévention

<sup>14</sup> . L'Allemagne a introduit l'initiative « Enhance & Enable » en 2011, l'objectif étant de permettre aux acteurs régionaux d'assurer la sécurité et la stabilité dans leurs propres régions, allant de la prévention des crises à la gestion des crises, la réhabilitation post-crise et la consolidation de la paix.

<sup>15</sup> .TARDY Thierry, « Enabling partners to manage crises - From 'train and equip' to capacity-building », European Union Institute for Security Studies, juin 2015.

des crises<sup>16</sup>, le RCSD élargit la panoplie d'actions civiles à disposition de l'Union, en permettant de financer dans un cadre restreint certains types de formations, ainsi que des équipements et des infrastructures à destination des acteurs militaires.

### **Les domaines pour lesquels les pays partenaires peuvent bénéficier d'un soutien au titre du RCSD sont, plus précisément :**

- La formation dans des domaines relatifs notamment aux droits humains, à la gouvernance et à la gestion des ressources humaines ;
- La fourniture de conseils et la coopération technique ;

● La fourniture d'équipements et l'amélioration des infrastructures, tels que les systèmes informatiques, les équipements de protection, les infrastructures sanitaires, les équipements et installations de formation<sup>17</sup>, etc.

La Commission européenne, en charge de gérer la RCSD, a tenu à préciser que ce nouvel instrument ne peut en aucun cas servir à l'acquisition d'armes, de munitions ou tout autre équipement létal, et qu'il « ne s'agit pas de remplacer les outils de développement par une approche militarisée ... »<sup>18</sup>. Ainsi, finalement la RCSD n'a elle aussi pu combler les besoins de l'UE en terme de fournitures militaires.

## **3. La nouvelle Facilité européenne pour la paix**

L'idée de créer la Facilité européenne pour la paix (FEP) a germé dans ce contexte, dans le but de mettre de l'ordre dans la boîte à outils de l'Union et d'en combler les lacunes. Elle est censée réunir en un seul instrument cohérent et distinct les deux principales pièces du puzzle militaire examinées dans le paragraphe précédent. Elle doit, d'une part, mieux assumer les coûts communs des missions de gestion militaire des crises menées au titre de la PSDC, et elle doit d'autre part, reprendre certaines compétences de la Facilité africaine spécifiquement liées au domaine militaire, en les approfondissant.

Les interventions plus proprement civiles de la FAP, ainsi que celles du RCSD (qui sont quant à elles toutes de nature civile), devront par contre être réabsorbées dans un nouveau grand programme de coopération au développement. Il s'agit de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI)<sup>19</sup> que l'Union s'apprête à mettre en place, et qui doit être géré séparément de la FEP.

### **3.1 Le rayon d'action de la nouvelle Facilité et son budget**

La Facilité européenne ne doit pas se borner à compléter les compétences thématiques de l'Union en matière militaire. Elle doit également en étendre le rayon d'action au-delà de l'Afrique, en levant toute restriction géographique. Quant aux secteurs qu'elle

est censée financer, ceux-ci peuvent être regroupés dans les trois groupes d'action suivants<sup>20</sup> :

#### **a. Augmenter le financement des opérations militaires de la PSDC**

À ce jour, entre 85 et 90 % des coûts des missions militaires de la PSDC sont assumés directement par les États qui y contribuent (principe du « costs fall where they lie ») et par des contributions volontaires, établies au cas par cas. L'Union, à travers le mécanisme Athéna, ne peut prendre en charge que quelques dépenses communes non directement liées aux activités militaires, tels que l'hébergement des soldats, le carburant ou certaines dépenses de fonctionnement de l'état-major. Ces frais ne dépassent jamais 15 % du budget total d'une mission, ce qui n'encourage pas les États membres à s'engager dans la PSDC. À travers la FEP, l'Union vise à mieux couvrir ces coûts globaux des missions et espère par ce biais faciliter leur processus de lancement.

#### **b. Financer les opérations à dominante militaire de soutien à la paix menées par les partenaires**

La FEP est destinée à hériter des compétences de la FAP en matière d'opérations de paix. Mais contrairement à la Facilité africaine, elle pourra fournir une aide militaire directe, y compris de nature létale, bien que celle-ci sera soumise à des conditions strictes qui

<sup>16</sup> . Parmi les nombreuses actions soutenues par l'ICSP figurent la médiation, le DDR (désarmement, démobilisation et réinsertion), la réhabilitation des infrastructures ou des institutions démocratiques et l'analyse des conflits.

<sup>17</sup> .Commission européenne, Fiche d'information – Question et réponses : mesures destinées à favoriser la sécurité et le développement dans les pays partenaires, 7 décembre 2017.

<sup>18</sup> .Commission européenne, *ibid.*, 7 décembre 2017.

<sup>19</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, 14 juin 2018.

<sup>20</sup> SEAE, Proposition présentée au Conseil par la Haut représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec le soutien de la Commission, 13 juin 2018.

seront examinées plus en avant dans cette note. Ce soutien pourra comprendre la fourniture de tout type d'équipement de défense et éventuellement, selon les contextes locaux et les garanties fournies, des armes et des munitions. L'aide à la formation militaire ou aux systèmes de commandement et de contrôle relevant actuellement de la FAP sera bien entendu intégrée dans la FEP. Le même constat s'applique aux actions de réponse rapide qui se posent en amont d'une opération militaire de paix.

### c. Renforcer les capacités militaires des États tiers ou des organisations régionales

La nouvelle Facilité n'est pas confinée au soutien exclusif des opérations de paix menées par les partenaires de l'Union. Elle pourra également financer le renforcement des capacités militaires de simples pays tiers ou d'organisations internationales par voie bilatérale. Rappelons à ce propos que, actuellement, la Facilité africaine ne peut le faire, puisqu'elle s'adresse uniquement aux opérations de paix menées, sous l'égide de l'UA, par les organisations ou les mécanismes régionaux africains.

### d. Financer d'autres actions opérationnelles de l'Union ayant des implications dans le domaine de la défense

Cette formulation vise à maximiser la flexibilité de la FEP. L'Union veut se donner les moyens d'agir en toute circonstance, sans dépendre de contraintes légales trop strictes. Toutefois, le flou que cette disposition comporte a suscité des critiques de la part de certains États membres et de la société civile.

**Pour bien saisir les contours de la FEP, Matias Denecker, spécialiste de la coopération militaire de l'UE, a identifié également ce que cet outil n'est pas censé faire<sup>21</sup>:**

- Le volet consacré au soutien et au renforcement des institutions de l'APSA au sein de l'actuel FAP ne serait pas financé par la nouvelle FEP, mais par les programmes de coopération au développement qui feront partie du budget ordinaire de l'UE, étant donné qu'il n'a pas une dimension militaire directe.
- De manière similaire, les activités de médiation et de diplomatie préventive financées actuellement dans le cadre de la FAP (mécanisme d'alerte précoce) relèveront probablement aussi de l'aide au développement.
- Logiquement, la nouvelle Facilité européenne n'intégrera pas en son sein les nombreuses autres activités civiles s'adressant spécifiquement

aux questions de paix et de stabilité que l'Union européenne mène au titre de sa politique de coopération au développement.

La Facilité européenne introduit donc deux nouveautés majeures dans la boîte à outils de l'Union : elle l'autorise à transférer des équipements de défense, y compris létaux, et elle lui permet de soutenir militairement un seul État tiers dans le cadre d'une relation bilatérale. Cette extension des compétences de l'UE se reflète dans l'accroissement du budget de la FEP par rapport à celui de la FAP. Initialement, les services de l'UE avaient prévu d'attribuer à la nouvelle Facilité une enveloppe de 10,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Cette somme a ensuite été réduite à 5 milliards d'euros au cours des longues et complexes négociations budgétaires de l'Union. Malgré cela, si l'on considère que la FAP n'a dégagé que 2,4 milliards d'euros au cours des sept dernières années (2014-2020), les 5 milliards en dotation de la FEP pour la période 2021-2027 devraient permettre à l'Union d'accroître ses politiques d'assistance militaire.

L'élargissement de l'action de l'Union grâce à l'accroissement du budget de la FEP est néanmoins destiné à rester limité. Selon certaines estimations, la nouvelle Facilité européenne devrait mettre à disposition de l'Union, pour ses nouvelles politiques d'assistance militaire, environ 300 millions d'euros de plus par an que la FAP. Ce calcul approximatif se base sur le fait que la FEP devra continuer à financer les OSP africaines déjà prises en charge par la FAP (entre 2 et 2,5 milliards d'euros sur 7 ans). À cela s'ajoutent également les coûts communs des missions militaires de la PSDC, que la FEP devra désormais prendre en charge et qui jusqu'à présent ont été de plus ou moins 75 millions d'euros par an (soit 525 millions d'euros sur 7 ans). Ces coûts pourraient augmenter mais resterons néanmoins contenus.

Au regard de ces montants, il est possible d'imaginer que 3 des 5 milliards d'euros du budget de la FEP devront continuer à financer les OSP africaines telles qu'elles existent déjà, et devront en outre prendre en charge les missions militaires de la PSDC, chose que la FAP ne faisait pas. Resterait donc dans les caisses de l'UE environ 2 milliards d'euros sur sept ans pour financer des transferts d'équipements de défense au niveau bilatéral ou pour soutenir de nouvelles OSP, éventuellement en dehors du continent africain<sup>22</sup>.

### 3.2 Le mode de gouvernance de la FEP et la logique politique sous-jacente

Un autre élément important qui distingue la FEP de la FAP concerne sa gouvernance. L'analyse des procédures administratives européennes peut

<sup>21</sup> . DENECKER Matthias, « The uncharted path towards a European Peace Facility », ECDPM Discussion Paper n° 248, mars 2019

<sup>22</sup> . HAUCK Volker, « The latest on the European Peace Facility and what's in it for the African Union », ECDPM, Briefing Note n° 120, septembre 2020.

paraître rébarbative à première vue, mais elle demeure pourtant essentielle pour comprendre les logiques qui animent les choix politiques adoptés à Bruxelles.

La Facilité africaine a été créée en 2004 par une décision du Conseil, c'est-à-dire par les États membres de l'UE. Ceux-ci ont décidé de financer la FAP en puisant dans le Fonds européen de développement, qui est placé hors du budget communautaire mais qui demeure malgré tout géré par la Commission européenne dans le cadre de ses compétences en matière d'aide au développement.

Dans ce domaine, la Commission joue un rôle politique important : elle détient le pouvoir d'initiative politique ainsi que celui de gestion courante de l'outil, bien que le Conseil soit pleinement associé à la prise de décision.

La Facilité africaine a été administrée pendant plus de seize ans de cette manière, sur la base d'une logique développementaliste propre à la Commission, bien qu'en liaison étroite avec le Conseil et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Comme on l'a vu, elle a soutenu de manière indirecte les aspects militaires des opérations de soutien à la paix, en présentant son action comme une politique visant à renforcer les capacités institutionnelles et la gouvernance des organisations africaines.

La nouvelle Facilité européenne pour la paix fonctionnera quant à elle selon une logique différente. Au regard de sa vocation purement militaire, elle ne sera plus encadrée par les programmes de coopération au développement contrôlés par la Commission. Elle est destinée à intégrer la Politique de sécurité et de défense commune (PESC) de l'Union, qui comprend déjà la PSDC, et qui fonctionne de manière purement intergouvernementale.

### **Concrètement, cela signifie deux choses :**

- La FEP sera placée sous le strict contrôle des États membres, lesquels, réunis au sein du Conseil et de ses comités et groupes afférents, prendront les décisions les plus importantes à l'unanimité. Ces dernières seront par la suite mises en œuvre par le SEAE, qui est placé sous le contrôle du Haut représentant de l'Union, lequel à son tour agit sous la supervision hiérarchique du Conseil lorsqu'il doit intervenir dans le domaine de la PESC<sup>23</sup>.

- Dans ce nouveau contexte, la Commission, principale institution supranationale de l'Union, n'aura qu'un rôle marginal et de nature purement exécutive au sein de la nouvelle FEP. En particulier, elle ne disposera pas du pouvoir d'initiative politique. Celle-ci sera en effet entre les mains des États membres ou du Haut représentant

de l'Union. La Commission ne pourra l'exercer que de manière conjointe avec ce dernier, en jouant au mieux un rôle de deuxième plan.

### **Au-delà de ces complexités administratives et procédurales, ce qu'il faut retenir ici est que le Conseil et la Commission sont deux institutions qui fonctionnent sur la base de logiques différentes :**

- Le Conseil représente les États membres et les compromis qu'ils réussissent à dégager entre eux. Il est le seul maître à bord de la PESC et de la PSDC, et donc bientôt de la FEP. Or, la PESC/PSDC est une politique qui a une nature diplomatique. Elle tend, par conséquent, à agir sur le court/moyen terme, dans le but notamment de répondre aux impératifs sécuritaires immédiats des États membres.

- La Commission, par contre, doit représenter l'intérêt général européen. Les politiques de coopération au développement qu'elle gère sont en outre destinées à fournir des réponses structurelles à plus long terme en réponse aux défis auxquels elles font face.

Le passage de la FAP à la FEP a ainsi fait craindre que l'Union ne finisse par se concentrer sur des réponses conjoncturelles de court ou moyen terme plutôt que sur des politiques structurelles de longue haleine. Pourtant, si l'on examine dans le détail les actions financées par la Facilité africaine dans le passé (voir l'annexe I), une telle crainte paraît infondée, puisque celle-ci avait déjà vocation à fournir une réponse immédiate aux crises.

La FAP a en effet toujours privilégié l'appui aux opérations ad hoc, inscrites dans les agendas sécuritaires du moment, au détriment de politiques plus structurelles. La plupart de ses financements sont ainsi allés au profit des OSP lancées pour répondre à des situations d'urgence, comme l'AMISOM en Somalie, la Force conjointe du G5 Sahel à partir de 2017, ou la Force multinationale mixte contre Boko Haram dans le bassin du lac Tchad à partir de 2015. La dimension plus structurante de l'APSA, quant à elle, n'a bénéficié que de 6 % du budget global de la FAP.

La nouvelle Facilité européenne ne changera vraisemblablement pas l'approche de la Facilité africaine, axée essentiellement, bien que non exclusivement, sur des réponses de court/moyen terme aux crises. Cela, par ailleurs, ne doit pas forcément être perçu comme négatif pour un instrument ayant une vocation purement militaire et distincte de la coopération au développement. Les interventions militaires ne constituent jamais une réponse structurelle et de long terme aux crises, mais elles doivent permettre aux solutions politiques et civiles de se mettre en place dans un contexte

<sup>23</sup>. BESCH Sophia, « EU's Institutional Framework regarding Defence Matters », étude publiée par le Parlement européen en janvier 2020.

sécuritaire favorable. En outre, il ne faut pas oublier que les programmes d'aide au développement de l'Union qui doivent s'adresser à la coopération sécuritaire, et qui doivent le faire sur la base d'une approche plus structurante, n'ont pas disparu mais ont simplement été séparés de la FEP et des compétences militaires de l'Union.

Malgré cela, l'Union a néanmoins souhaité que la FEP, à côté des actions ponctuelles qu'elle devra mener, puisse disposer également d'une certaine capacité à agir à plus long terme. Ainsi, l'assistance militaire que la FEP devra fournir aux partenaires de l'Union pourra se baser sur deux catégories d'actions : des « mesures d'assistance ad hoc » et des « programmes d'actions pluriannuels »<sup>24</sup>. Ces derniers devraient conférer aux interventions de la Facilité européenne plus de

prévisibilité au profit des bénéficiaires, en permettant d'adjoindre des objectifs structurants à ses objectifs de court/moyen terme.

Il convient enfin d'évoquer le rôle du Parlement européen qui, comme dans le cas de la Commission, a été marginalisé dans la gestion de la nouvelle FEP. La marginalisation du PE n'est toutefois pas une nouveauté, puisque cette institution était déjà mise partiellement sur la touche dans le cadre de la FAP<sup>25</sup>. Les parlementaires européens ont néanmoins formulé le souhait d'être consultés et informés par les Haut représentant de l'Union et la hiérarchie du SEAE au sujet des choix majeurs qui seront effectués<sup>26</sup>. Ces consultations seront néanmoins informelles et ne laisseront pas de pouvoirs substantiels à l'assemblée européenne.

MESURES D'ASSISTANCE AUX PARTENAIRES DE L'UNION : LES DIFFÉRENCES ENTRE LA FAP ET LA FEP EN SYNTHÈSE	
Facilité africaine pour la paix (FAP)	Facilité européenne pour la paix (FEP)
<b>Budget et couverture géographique</b>	
Couverture géographique limitée à l'Afrique.	Couverture géographique mondiale.
Budget annuel dans les alentours de 300 millions d'euros en moyenne au cours des six dernières années (2014-2019).	Budget annuel destiné à l'assistance militaire en augmentation par rapport à celui octroyé par la FAP mais inconnu à ce stade. La FEP disposera a priori d'environ 715 millions d'euros par an. Cette somme devra être utilisée aussi pour financer les coûts communs des missions militaires PSDC. Jusqu'à présent, ceux-ci ont été d'environ 75 millions d'euros par an, mais ils devraient augmenter légèrement pour les sept années à venir.
<b>Type d'activités financées</b>	
Soutien indirect aux militaires engagés dans les OSP africaines (transport des troupes, frais de subsistance des soldats, matériel de communication, infrastructures telles que les casernes...).	Idem.

<sup>24</sup> . Art. 6 et 49 de la Proposition présentée au Conseil par la Haut représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec le soutien de la Commission du 13 juin 2018.

<sup>25</sup> Les traités européens confèrent au Parlement européen des pouvoirs de contrôle et de proposition seulement dans le cadre du budget officiel de l'UE. Or le budget de la FEP, comme celui de la FAP ou du mécanisme Athéna utilisé pour financer les coûts communs des missions militaires de la PSDC, ne font pas partie du budget communautaire. Cela s'explique par le fait que ce dernier n'autorise pas les dépenses opérationnelles ayant des implications militaires (Art. 41.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). La Facilité européenne sera dès lors financée par un fonds à part. Celui-ci sera alimenté par des contributions des États membres calculées sur la base d'une clé de répartition du revenu national brut de chacun, comme par ailleurs c'est déjà le cas pour le Fonds européen de développement, qui finance la FAP, ou pour le mécanisme Athéna.

<sup>26</sup> Parlement européen, « Recommandation du Parlement européen du 28 mars 2019 à l'intention du Conseil et de la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la proposition présentée au Conseil », adopté le 28 mars 2019.

Interdiction de fournir des équipements militaires et donc des équipements létaux.	Aide militaire directe aux OSP, y compris à travers le transfert d'équipements létaux et le soutien aux activités de formation militaire au combat.
Soutien limité aux OSP multilatérales africaines. Interdiction d'appuyer de manière ad hoc les capacités d'un seul pays.	Assistance militaire bilatérale autorisée, y compris à travers le transfert d'équipements létaux et le soutien aux activités de formation militaire au combat.
Renforcement des capacités institutionnelles des organisations africaines, et notamment de l'APSA, à travers des actions à caractère civil (institutional building).	Activité transférée aux nouveaux programmes de coopération au développement gérés par la Commission
Mécanisme de réponse précoce (actions urgentes dans le domaine de la prévention, de la médiation et des mesures de désescalade).	Activité transférée aux nouveaux programmes de coopération au développement gérés par la Commission
<b>Modalités de gestion</b>	
Obligation d'obtenir en amont l'approbation de l'Union africaine avant toute intervention de la FAP.	Le consentement de l'organisation régionale ou du pays devant être soutenu par la FEP suffit.
Gouvernance inspirée du modèle communautaire utilisé dans le cadre des autres programmes de coopération au développement de l'UE. Rôle de gestion important attribué la Commission. Le Conseil et les comités afférents participent à la prise de décision sur la base de la recherche de l'unanimité.	Gouvernance basée sur le modèle PESC, de nature purement inter-gouvernementale. Rôle principal attribué aux États membres réunis au sein du Conseil votant à l'unanimité. En cela, ils sont appuyés par le Haut représentant de l'Union et le SEAE.

## 4. La pomme de discorde : les armes létales

Les termes de la nouvelle Facilité européenne pour la paix ont été négociés pendant plus d'un an à Bruxelles. Les pourparlers à ce sujet ont commencé le 13 juin 2018, lorsque la proposition officielle de créer cet outil a été publiée par le Service européen pour l'action extérieure. Théoriquement, la FEP aurait dû être adoptée avant la fin de la présidence finlandaise de l'Union européenne, soit le 31 décembre 2019. Il faudra néanmoins attendre décembre 2020 pour qu'un accord politique soit trouvé et la mi-2021 pour qu'il soit traduit en termes juridiques. Afin d'assurer la continuité de ses activités de soutien aux OSP africaines, l'Union a ainsi été contrainte de prolonger

l'action de la FAP jusqu'en juin 2021<sup>27</sup>.

Les raisons qui expliquent ces difficultés et retards restent toujours les mêmes, et ont été évoquées dans l'introduction de cette note. L'acquisition, par l'Union, de nouvelles compétences en matière militaire est un fait relativement récent et controversé. Dans ce secteur, l'UE progresse lentement, à travers d'interminables négociations et moult hésitations, comme en 1998, en 2004 ou en 2017, lorsque furent lancées respectivement la PSDC, la FAP et la RCSD. En cela, la FEP n'a pas fait pas exception.

<sup>27</sup> . La FAP a été réapprovisionnée d'un budget de 129 millions d'euros jusqu'en juillet 2021, alors qu'elle aurait dû normalement céder sa place à la FEP en janvier 2021 : Commission européenne, Proposition de Décision du Conseil relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre du 10e Fonds européen de développement à la reconstitution des ressources de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, COM2020 (477) Final.

## 4.1 Le débat

Les points sur lesquels les Européens ont eu des difficultés à s'accorder sont nombreux. Le plus important concerne l'épineuse question des transferts d'équipements de défense, y compris létaux. La possibilité pour l'Union de fournir des armements à ses partenaires représente une nouveauté dans l'histoire de l'intégration européenne. Principalement connue dans le monde pour ses politiques de coopération au développement, l'UE ne l'avait jamais fait auparavant. Comme on l'a vu tout au long de cette note, une telle nouveauté, pourtant, ne tombe pas de nulle part. Elle s'inscrit dans cette lente mais constante évolution qui a amené l'Union à devenir un acteur de défense à part entière. La nécessité pour Bruxelles de transférer des armes s'est surtout faite sentir à partir de 2013, lorsque les opérations PSDC ont commencé à évoluer vers des missions de formation militaire. Dans une étude au sujet de l'EUTM Mali, le chercheur Denis M. Tull a remarqué que certaines unités maliennes ont parfois pu être formées avec des matériels dont elles ne disposent pas, sans que l'Union ne puisse les leur transférer<sup>28</sup>.

Bref, en déployant les « *European Union Training Mission* », Bruxelles s'est vite rendu compte que si elle voulait être efficace et peser politiquement, elle devait être en mesure de fournir des équipements militaires aux officiers et aux soldats qui suivent ses entraînements.

La possibilité pour l'Union de transférer des armes répond en outre à un besoin de cohérence et de coordination. Plusieurs pays européens disposent en effet de leurs propres programmes d'aide militaire ou de soutien au secteur de la sécurité. Or, ces programmes peuvent occasionnellement être mal coordonnés et donner lieu à des duplications. Au cours des dernières années par exemple, le Mali aurait reçu, de la part de différents donateurs, des moyens de communication non interopérables entre eux, ce qui a rendu leur utilisation complexe et coûteuse<sup>29</sup>. Grâce à la FEP, l'Union devrait désormais être en mesure de mieux coordonner les transferts militaires de ses membres, du moins dans les régions où elle interviendra.

Le pays qui a le plus milité pour que l'Union puisse fournir des armes létales à ses alliés est, sans surprise, la France. En 2004, lors de la création de la FAP, Paris avait déjà pris son bâton de pèlerin en vain à ce sujet. Elle l'a repris une quinzaine d'années plus tard dans le cadre de la nouvelle FEP. Toutefois, dans son chemin de croix, la France a pu compter cette fois-ci sur de

puissants soutiens, notamment celui de l'Espagne qui s'est révélé être l'un des pays les plus farouchement favorables au renforcement des pouvoirs de l'Union en matière de coopération militaire. Celui de l'Italie, en deuxième lieu, qui a défendu elle aussi cette option, bien que de manière plus discrète. Et celui de l'Allemagne enfin, dont la fermeté sur ce thème aura surpris plus d'un diplomate.

Si Berlin est traditionnellement prudente et mesurée dans les affaires militaires et les questions d'exportation, elle s'est désormais rangée sans ambiguïté du côté de la France et de l'Espagne. Cette position assertive s'explique en partie par le retour d'expérience de la Bundeswehr au Mali. Depuis 2013, l'armée allemande s'est en effet beaucoup investie dans la formation des forces maliennes, notamment à travers EUTM Mali mais aussi via la MINUSMA (la mission de maintien de la paix des Nations unies)<sup>30</sup>. Le besoin d'équiper les unités qu'elle entraîne a été fortement ressenti par les officiers allemands, qui n'ont pas manqué de faire remonter leur appréciation aux plus hauts niveaux de l'État<sup>31</sup>. Ainsi, en 2019, Angela Merkel est intervenue personnellement dans le débat, en plaidant pour que les habituelles restrictions imposées par le Parlement allemand aux transferts d'armes vers l'Afrique, et notamment vers le Sahel, soient levées<sup>32</sup>.

**Sur le front opposé, ceux qui ont longtemps été réticents à l'idée que l'Union puisse transférer des armes létales craignaient fondamentalement quatre choses :**

- Que celles-ci puissent être utilisées pour renverser des régimes civils ;
- Qu'elles puissent servir à violer les droits humains ;
- Qu'elles puissent être détournées et finir ainsi entre de mauvaises mains, surtout lorsqu'elles sont envoyées dans des pays fortement instables, voire en déliquescence ;
- Et enfin qu'elles puissent par ces biais décrédibiliser le rôle de l'Union en tant qu'acteur humanitaire et de développement.

Mais les enjeux de politique interne ont joué également un rôle important dans l'opposition manifestée par plusieurs pays de l'Union à ce sujet. Certains d'entre eux, notamment les plus petits, ne sont tout simplement pas habitués à faire face aux enjeux géopolitiques liés aux transferts d'armes du fait de leur histoire nationale ou de leur Constitution, ou plus simplement à cause de leur absence d'expérience

<sup>28</sup> . TULL, Denis M., « The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali », IRSEM Research Paper n° 98, février 2020.

<sup>29</sup> . Matthias DENECKER, Ashley NEAT et Volker HAUCK, « The future of EU security sector assistance: learning from experience », ECDPM Discussion Paper n° 271, mai 2020.

<sup>30</sup> Près de 1 500 hommes et femmes ont servi dans ces deux missions depuis 2013 : « Germany's engagement for Mali: Ensuring security, maintaining stability », Federal Foreign Office, 13 mai 2020.

<sup>31</sup> Interview avec des officiels allemands.

<sup>32</sup> « Angela Merkel calls for weapons exports to Africa », Deutsche Welle, du 27 novembre 2019.

politique et diplomatique dans ce domaine. Ces pays n'ont aucune pratique stratégique ni expérience dans ce domaine, et se sont montrés dès lors hésitants dans les négociations au sujet de la FEP.

D'autres États membres sont en revanche confrontés à des contraintes légales liées à leur position de neutralité (Irlande, Suède, Malte et Autriche). Ils tendent généralement à contester toute extension des compétences de l'Union en matière de défense. Certains d'entre eux sont en réalité des exportateurs notoires d'armements (notamment la Suède et même l'Autriche pour ce qui concerne les armes légères<sup>33</sup>), mais les autorités de ces pays craignent néanmoins la réaction de leurs opinions publiques, qui sont hostiles aux transferts d'armes vers des régions instables d'Afrique. Aussi, les gouvernements des pays neutres veulent par-dessus tout éviter que la nouvelle Facilité ne finisse par rouvrir la boîte de pandore du débat plus large relatif aux exportations de matériels de défense dans leurs propres capitales.

Le coup d'État au Mali durant l'été 2020 n'a certainement pas apaisé les craintes des plus réticents. L'Union a par ailleurs été contrainte de suspendre temporairement la mission de formation EUTM Mali. Malgré tout, la pertinence de transférer des armes n'a pas été pour autant remise en cause par les plus grands pays de l'Union. Leur poids a inévitablement fini par jouer dans cet âpre débat. Ainsi, c'est durant les tous derniers jours de la présidence allemande de l'Union qu'un compromis politique a pu finalement être dégagé.

## 4.2 Le compromis

Le compromis auquel les États membres sont arrivés s'apparente à l'un de ces arrangements dont seuls les Européens ont le secret. Dans les faits, l'Union pourra envoyer à ses partenaires tous les équipements de défense qu'elle jugera utile de leur transférer, qu'ils soient létaux ou non létaux. Parallèlement, les pays de l'UE qui ne souhaitent pas être associés aux transferts les plus sensibles auront une échappatoire. Lorsque le Conseil devra arrêter une décision en la matière, ils pourront ne pas la bloquer grâce au principe de l'abstention constructive, tout en évitant de la cautionner<sup>34</sup>.

Les pays réticents pourront en outre avoir recours à une échappatoire financière. La nouvelle Facilité européenne doit être alimentée par des contributions calculées sur la base du revenu national brut des États membres. Chaque pays de l'UE est donc censé financer le pot commun de la FEP selon les mêmes critères, à la hauteur de ses capacités. Toutefois, les pays qui ne souhaitent pas être associés à des

fournitures d'armements pourront demander à ce que leur contribution ne soit pas utilisée à cette fin, et soit réorientée plutôt vers d'autres activités moins sensibles prises en charge par la FEP. Les États réticents pourront ainsi se déresponsabiliser devant leur opinion publique face à d'éventuels transferts d'armes létales, en prétendant s'y être opposés et en affirmant de ne pas y avoir contribué financièrement, bien que leur apport global à la Facilité restera la même.

Cet arrangement complexe, fruit de plusieurs mois de négociations, devrait concerner une somme qui s'annonce finalement plutôt modeste au regard du plafond budgétaire de la FEP. Comme examiné dans le paragraphe 3.1, la nouvelle Facilité européenne continuera à soutenir les OSP africaines comme le faisait la FAP et devra en outre couvrir les coûts communs des missions militaires PSDC. Ainsi, le budget restant pouvant le cas échéant être utilisé pour des transferts d'équipements militaires devrait être limité à quelques dizaines de millions d'euros par an (environ 300 millions d'euros sur sept ans).

Ces ordres de grandeurs doivent bien entendu être pris avec précaution à ce stade, mais ils démontrent néanmoins que l'enjeu, quoiqu'historique, demeure encore limité et que, finalement, la fourniture d'équipements létaux ne sera qu'un élément d'un ensemble de mesures d'assistance militaire beaucoup plus vaste. Dans un tel contexte, les matériels de défense que l'Union pourrait transférer ne seront vraisemblablement pas des systèmes d'armes complexes et coûteux, mais plutôt des matériels légers ou semi lourds (des véhicules blindés par exemple), voire de deuxième main.

Quant à l'origine des armes qui pourraient être transférées aux partenaires de l'Union, elle ne sera pas forcément européenne. L'Union veut se montrer pragmatique. Elle souhaite pouvoir disposer de toutes les options possibles sur la table, en tenant compte du fait que, au regard des budgets limités dont elle dispose et des coûts habituellement élevés des matériels occidentaux, une solution européenne pourrait ne pas être forcément la plus pertinente.

À cela s'ajoute le fait que certains pays partenaires de l'UE sont équipés de moyens de défense provenant de pays non membres. Leur envoyer des matériels non interopérables pourrait dès lors s'avérer contre-productif.

L'accord auquel les États membres sont parvenus repose, enfin, sur un autre élément très important, qui s'apparente à une véritable promesse. Il s'agit de l'engagement à ce que l'Union mette en place

<sup>33</sup> . SIPRI, « Le contrôle à l'exportation dans le domaine des armes légères et de petit calibre (ALPC) relevant de la législation sur le matériel de guerre », Rapport de 2018.

<sup>34</sup> . Entretiens avec des officiels.

un système d'analyse, de suivi et de contrôle strict des équipements et éventuellement des armes fournies sous sa responsabilité. Cet engagement est fondamental pour deux raisons. En premier lieu parce qu'il a contribué à rendre la FEP acceptable aux plus réticents, et deuxièmement parce qu'il doit

permettre à l'Union de démontrer son attachement aux meilleures pratiques en matière de transferts de matériels de défense. Dans un domaine aussi délicat, l'UE doit en effet adopter une position plus regardante et attentive que celles généralement adoptées par les puissances nationales.

## 5. L'évaluation du risque et le monitoring : un enjeu existentiel pour l'Union

Généralement, les pays de l'Union qui exportent des armes le font sur la base de considérations géopolitiques et économiques. Les considérations économiques, en particulier, sont devenues prépondérantes au fil du temps. Aujourd'hui, la survie de nombreuses entreprises européennes de défense dépend de leurs ventes à l'étranger. Dans ce cadre, lorsque les gouvernements nationaux doivent octroyer des licences à l'exportation, les critères éthiques comme les droits humains, le respect de l'état de droit ou la préservation de la paix tendent à passer au deuxième plan (si ce n'était pas le cas, ils ne vendraient pas d'armement aux monarchies du Golfe ou à l'Égypte par exemple).

Le rôle que la FEP doit acquérir dans ce domaine, par contre, est complètement différent. Certes, l'UE doit poursuivre ses intérêts sécuritaires propres, mais elle ne doit nullement exporter des armes. Celles-ci ne seront pas transférées sur la base d'une transaction économique. Le but de l'Union n'est pas de soutenir l'industrie européenne face à la concurrence internationale. Son objectif est simplement celui de promouvoir la stabilité des partenaires de l'Union, parce que cela correspond également à son intérêt. L'UE doit donc agir différemment que ses États membres, et elle doit le faire en affichant une rigueur exemplaire. Celle-ci est nécessaire dans la mesure où elle doit permettre à l'Union de préserver cette image de puissance bienveillante qui la différencie des autres puissances mondiales, et qui constitue un précieux levier d'influence politique, y compris pour les États membres. Aussi, les activités d'analyse, de suivi et de contrôle des transferts qui seront menées sous la FEP sont destinées à prendre une importance toute particulière pour l'Union.

À ce stade, l'UE demeure encore discrète sur la manière dont elle compte s'y prendre. Fort logiquement, la décision du Conseil devant instituer la nouvelle Facilité est avare de détails à ce sujet car elle a tout d'abord

pour vocation d'établir un instrument financier en vue de décisions ultérieures et circonscrites du Conseil. Ce n'est donc pas tant l'acte législatif devant instituer la FEP qui définira les modalités d'analyse et de contrôle, mais d'autres documents de nature plus politique que le Conseil devra adopter pour accompagner cette décision.

Deux d'entre eux sont actuellement en négociation et apparaissent comme étant particulièrement importants. Le premier doit identifier les priorités politiques que le Conseil entend suivre dans la gestion de la Facilité, alors qu'un deuxième document définira un cadre méthodologique concernant les mesures de réduction des risques et les contrôles censés accompagner les fournitures d'équipements militaires. Dans ce cadre, l'Union entend renforcer, entre autres, l'analyse-conflit ainsi que les systèmes d'évaluation des droits humains et du droit humanitaire. Elle devra également mettre en place des activités de suivi, de contrôle et d'accompagnement, afin de s'assurer que les pays bénéficiaires respectent leurs engagements<sup>35</sup>. Bien que ces dispositions ne soient pas encore connues dans le détail, il est possible néanmoins d'imaginer quatre étapes sur lesquelles elles devraient se baser :

**1. L'Union devra, préalablement à tout transfert, mener une série d'analyses sur le pays ou la région destinataire (analyse-conflit, évaluation des droits humains, situation démocratique, risque de détournements...). Chaque décision dans ce domaine devra se baser sur une évaluation du risque approfondie, faite de manière autonome par les services de l'UE, afin de permettre au Conseil et au Haut représentant de prendre une décision.**

**2. Si l'évaluation des services de l'Union est positive, cette dernière devra par la suite négocier les termes de l'assistance militaire avec le pays**

<sup>35</sup> . Entretiens avec des officiels

<sup>34</sup> . Entretiens avec des officiels.

destinataire, dans le but de signer un accord ou une convention. Cet accord devra définir les engagements et les conditions d'usage que le pays bénéficiaire s'engagera à respecter, notamment au regard des droits humains, du droit humanitaire et de lutte contre les détournements. L'accord devra également préciser les modalités de contrôle et de suivi post-transfert qui pourraient être mis en place.

**3. La troisième étape ne se situe pas au niveau européen mais au niveau national. La FEP, en effet, ne confèrera pas à l'Union le pouvoir d'octroyer des licences autorisant des transferts d'armement. Cette compétence demeurera entre les mains des pays membres. Ainsi, une fois qu'elle aura décidé d'envoyer des équipements de défense à un partenaire, l'UE devra identifier un fournisseur. Le pays où est établi le fournisseur devra ensuite octroyer souverainement les licences autorisant les transferts, selon sa législation et dans le respect des normes internationales<sup>36</sup>. Il s'agira en particulier de respecter la Position commune du Conseil relative au contrôle des exportations d'armes ainsi que le Traité sur le commerce des armes. Le pays fournisseur devra en outre appliquer les règles internationales et européennes relatives au certificat d'utilisateur final, comme pour toute exportation nationale.**

**4. A l'issue de la remise des équipements, l'Union devra enfin mettre en œuvre les contrôles définis en amont par l'accord stipulé avec le pays bénéficiaire. Si les termes de cet accord venaient à ne pas être respectés, l'Union pourra prendre des mesures de rétorsion, telles que l'interruption de l'assistance militaire, voire la suspension de l'aide au développement, ou dans les cas les plus extrêmes, l'adoption d'autres dispositions restrictives.**

**Il reste à comprendre quels sont les outils concrets devant assurer ces activités d'analyse et de suivi. En réalité, l'Union dispose déjà de nombreux instruments qui lui pourraient être utiles à ces fins:**

- Elle peut compter sur les délégations qui la représentent dans la plupart des pays du monde ;
- Elle peut bénéficier du soutien des ambassades des pays membres ;
- Elle dispose d'instruments d'analyse et d'alerte propres (dont notamment le « Intelligence and Situation Centre », appelé plus simplement le INTCEN);

- Elle entretient des relations étroites avec de nombreuses ONG de terrain, qui sont des sources d'information et d'analyse ainsi que des relais sur le terrain.

Mais avant tout, l'Union dispose de budgets importants, ce qui signifie qu'elle peut facilement avoir recours à une expertise externe. Or, il se trouve qu'elle a déjà recours à ce type de service, en soutenant des ONG ou des sociétés spécialisées dans ce domaine. Depuis 2013, par exemple, l'UE cofinance, en partenariat avec l'Allemagne, un système appelé « iTrace », destiné à fournir des données viables sur le détournement d'armes conventionnelles, notamment des armes légères et des munitions<sup>37</sup>. « iTrace » se base sur des enquêtes de terrain menées par des experts, qui examinent les armes récupérées par les autorités locales afin d'en identifier l'origine et le parcours. Les données ainsi recueillies sont ensuite insérées dans une banque de données devant fournir aux décideurs politiques un aperçu documenté des détournements<sup>38</sup>.

Les activités de monitoring de « iTrace » ne concernent en réalité que les armes détournées illégalement que les gouvernements locaux ont pu saisir et que les spécialistes du programme « iTrace » ont eu l'opportunité d'examiner. Elles n'offrent donc qu'un aperçu fragmentaire des détournements en question et ne concernent pas les contrôles post-transferts. Toutefois, ce genre de mécanisme, ainsi que d'autres, peuvent constituer un embryon sur lequel renforcer l'expertise dont l'Union européenne a besoin pour gérer ses nouvelles compétences en matière de transferts d'armes.

Pour cela, il faudra néanmoins que l'UE soit en mesure de disposer d'une certaine autonomie d'action par rapport à ses États membres. Les systèmes comme « iTrace », en effet, sont avant tout des mécanismes qui fournissent des informations aux chancelleries nationales de l'Union. Les institutions européennes (en l'occurrence le Conseil et le SEAE) bénéficient également de ces informations mais à un niveau moins détaillé. Cela peut se comprendre si l'on considère que, jusqu'à présent, les transferts d'armement ont toujours été une compétence placée sous la stricte et unique responsabilité des États membres de l'Union. Cependant, la FEP est destinée à remettre en cause ce paradigme, du moins partiellement. La responsabilité politique et morale des transferts effectués sous les auspices (...et le financement) de l'UE incombera au pays fournisseur, mais également à l'Union. Ce sont les choix politiques décidés à Bruxelles qui, désormais, seront en jeu. Les systèmes de suivi et de contrôle devant être mis en place seront censés alimenter,

<sup>36</sup> . DENECKER M, « The uncharted path towards a European Peace Facility », op. cit., p. 9.

<sup>37</sup> . Décision (PESC) 2019/2191 du Conseil du 19 décembre 2019 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes conventionnelles illicites et de leurs munitions destiné à réduire le risque de leur détournement et de leur transfert illicite (« iTrace IV »).

<sup>38</sup>Entretien avec un expert.

cette fois-ci, un flux d'informations dont le principal destinataire devra être l'Union, de façon à ce qu'elle

puisse agir en conséquence et en autonomie.

## 6. Conclusions

Le débat sur les transferts d'armes létales évoqué dans cette note peut paraître à première vue abscons, voire surréaliste. Pourquoi tant d'hésitations à partir du moment où l'Union a déjà acquis, depuis maintenant plusieurs années, des compétences importantes en matière de défense et de gestion des crises ?

Pour le comprendre, il a fallu revenir vingt ans en arrière. Le parcours qui a amené l'Union à devenir un acteur militaire sur la scène internationale a été complexe et tortueux. Il n'est pas allé de soi et il est loin d'avoir abouti. La Facilité européenne pour la paix ne représente qu'une étape ultérieure dans ce long chemin de croix. Elle est la dernière pièce d'un puzzle encore en construction.

Les nouvelles compétences que la FEP confère à l'UE en matière d'assistance militaire, toutefois, revêtent une importance particulière. Elles représentent un tournant dans l'histoire de l'Union, dans la mesure où elles lui apportent quelque chose de fondamental qui jusqu'à présent lui manquait : la flexibilité. La Facilité européenne, en effet, doit permettre à l'Union d'acquérir une marge de manœuvre qui lui a toujours fait défaut. Sous le régime de la FAP, l'Union pouvait réaliser certaines choses mais ne pouvait pas en faire d'autres. Elle était soumise à des réglementations strictes et détaillées définissant a priori une série de contraintes, au-delà du contexte et de la réalité du terrain. L'UE était ainsi autorisée à soutenir certains aspects des OSP africaines, sans pouvoir

parallèlement aider militairement les pays africains par voie bilatérale. Elle pouvait acheter l'essence des véhicules de la MINUSCA sans pouvoir acquérir les véhicules militaires en question. Elle pouvait entraîner au tir les soldats maliens sans pouvoir leur fournir des munitions et des armes individuelles.

La FEP devrait désormais donner à l'Union une flexibilité majeure et une marge de manœuvre plus grande. Ce qui ne signifie pas que l'UE doive désormais commencer à transférer des armes à tour de bras de par le monde. L'objectif n'est pas celui-là. Le but poursuivi est plus simplement de faire en sorte que l'Union ne soit plus automatiquement empêchée de transférer des équipements létaux, à cause d'une règle de principe abstraite et décontextualisée de la réalité et du moment.

L'opportunité d'envoyer des armes à un pays pauvre et en conflit demeure une affaire extrêmement délicate, sur laquelle l'Union devra être jugée au cas par cas. L'enjeu de la nouvelle Facilité n'est donc pas tellement celui de comprendre si l'Union doit disposer de la compétence lui permettant de transférer des armes à ses partenaires. L'enjeu est de comprendre quand elle doit le faire et quand elle doit s'abstenir. À ce propos, toutefois, il serait opportun que les Européens ouvrent leur débat aux récipiendaires potentiels de la FEP, notamment en Afrique.

# **ANNEXE**

La Facilité africaine pour la paix  
en pratique

# Les interventions de la FAP de 2004 à 2019

Les interventions de la FAP de 2004 à 2019

## Soutien aux OSP africaines

Depuis 2004, 14 opérations africaines ont été déployées dans 19 pays différents. En 2019, on comptait 7 OSP soutenues par la FAP :

- **AMISOM** (Mission de l'UA en Somalie) : contribution dans le cadre de la FAP à hauteur de **2,1 milliards d'euros** depuis le lancement de l'opération en 2007. Ces fonds sont massivement utilisés pour couvrir les indemnités des troupes ; les salaires et indemnités de la composante policière de l'opération ; les frais de fonctionnement des bureaux de l'opération ; etc.

- **ECOMIB** (Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau) : l'UE a mobilisé **27,7 millions d'euros** depuis 2015 afin de soutenir le gouvernement dans la sécurisation des institutions et des citoyens, tout en fournissant une assistance humanitaire si nécessaire.

- **MNJTf** (Force multinationale mixte contre Boko Haram de la Commission du bassin du lac Tchad) : en août 2016, un accord entre l'UE et l'UA a été signé, portant sur un financement européen à hauteur de **44,7 millions d'euros**. L'objectif principal consiste à soutenir la conduite des opérations militaires par la fourniture d'équipements et de services au profit de la Force, et à renforcer la coordination régionale.

- **CTSAMVM** (Mécanisme de surveillance et de vérification des dispositions transitoires de cessez-le-feu dirigé par l'IGAD au Soudan du Sud) : depuis 2015,

le soutien européen dans le cadre de la FAP s'élève à 19,1 millions d'euros. Il pourrait être considéré comme une mission civile dans l'avenir.

- **ECOMIG** (Mission de la CEDEAO en Gambie) : l'UE a mobilisé **28 millions d'euros** depuis 2017 afin de soutenir l'ECOMIG. Les principaux objectifs sont : la sécurisation des institutions, du Président et des membres du gouvernement ; la mise en place de patrouilles conjointes entre les forces de l'ECOMIG et les forces gambiennes ; la formation des forces gambiennes.

- **ODH/EM** (Déploiement par l'UA d'observateurs des droits humains et d'experts militaires au Burundi) : sur la période 2019-2020, l'UE a contribué à l'opération à hauteur de **10 millions d'euros**, afin de couvrir les salaires et indemnités ; soutenir le personnel ; etc. Cette mission pourrait être considéré comme une mission civile dans l'avenir.

- **Force conjointe du G5 Sahel** : depuis 2017, l'UE a mobilisé plus de **115 millions d'euros** afin de soutenir la force conjointe G5 Sahel. Le soutien européen porte, entre autres, sur la mise à disposition d'équipements et de services ; la construction d'infrastructures ; la mise en œuvre d'un cadre de respect des droits humains et du droit international humanitaire ; le soutien à la structure de gouvernance de paix et de sécurité existante du G5 Sahel ; etc.

Carte 1: Opérations africaines de soutien à la paix dirigées soutenues par l'APF en 2019



**AMISOM**

Mission de l'UA en **Somalie**

**ECOMIB**

Mission de la CEDEAO en **Guinée-Bissau**

**MNJTF**

Groupe de travail conjoint multinational contre Boko Haram de la Commion du **bassin du lac Tchad**

**CTSAMVM**

Mécanisme de surveillance et de vérification des dispositions transitoires de cessez-le-feu dirigé par l'IGAD au **Soudan du Sud**;

**ECOMIG**

Mission de la CEDEAO en **Gambie**;

**ODH/EM**

déploiement par l'UA d'observateurs des droits de l'homme et d'experts militaires au **Burundi**;

**Force conjointe du GS Sahel**

Carte publiée dans le Rapport annuel 2019 sur la FAP de la Commission européenne

# Les auteurs



**Federico Santopinto** est spécialisé dans les politiques de l'UE pour la prévention et la gestion des conflits. Ses travaux au sein du GRIP portent sur la coopération au développement, la PESC et la PeSDC, ainsi que sur le processus d'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la politique étrangère.

Parallèlement, Federico Santopinto travaillait comme observateur électoral de court et de long terme pour l'UE et l'OSCE dans les pays en situation de post-conflit, notamment en Afrique. Diplômé de l'Université de Florence en Sciences politiques, il a obtenu un master en Politique internationale à l'Université Libre de Bruxelles.

Titulaire d'un master de politique internationale, **Julien Maréchal** est dorénavant assistant de recherche au GRIP. Il porte un intérêt particulier aux questions relatives à l'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère.



L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire

entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies. Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix : <https://www.observatoire-boutros-ghali.org>



OBSERVATOIRE  
BOUTROS-GHALI  
DU MAINTIEN DE LA PAIX

