

# La Facilité européenne pour la paix

---

Premiers enseignements et perspectives pour l'Afrique

Étude réalisée par Samuel Longuet et Clémence Buchet-Couzy



© Rocco Dippopa, Unsplash

# **LA FACILITÉ EUROPÉENNE POUR LA PAIX : PREMIERS ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES POUR L'AFRIQUE**

Cette note a été réalisée grâce au soutien du Programme régional du dialogue de la politique sécuritaire en Afrique subsaharienne (SIPODI) 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.

*Cet article a été publié sur le site Internet du Programme régional du dialogue de politique sécuritaire en Afrique subsaharienne (SIPODI) de la Fondation Konrad Adenauer :  
<https://kas.de/fr/web/sopidi/home>*

# Sommaire

---

Résumé exécutif.....	4
Table des graphiques.....	6
Table des acronymes .....	6
Avant-propos .....	7
Introduction .....	9
<b>1. Origines, finalités et procédures de la FEP .....</b>	<b>11</b>
1.1. Aux origines : le mécanisme Athéna et la Facilité de soutien à la paix pour l’Afrique.....	11
1.2. Les nouveautés de la FEP .....	13
1.3. Des procédures complexes.....	15
<b>2. Les questions budgétaires.....</b>	<b>17</b>
2.1. Le soutien européen à la paix en Afrique : une relation financière incertaine ? .....	17
2.2. Un budget tourné vers le monde et plus seulement vers l’Afrique.....	20
2.3. Soutenir l’Afrique ou l’Union africaine ? .....	24
<b>3. Les transferts d’armes et le précédent ukrainien .....</b>	<b>29</b>
3.1. Qu’apprendre des transferts d’armes à l’Ukraine ? .....	29
3.2. La crédibilité européenne en jeu .....	32
3.3. Les risques inhérents à des transferts d’armes vers l’Afrique.....	34
<b>Conclusion.....</b>	<b>37</b>
<b>Annexe : Premières mesures d’assistance au titre de la FEP .....</b>	<b>39</b>
<b>Les auteurs.....</b>	<b>47</b>

## Résumé exécutif

---

- A partir de juillet 2021, la Facilité européenne pour la paix (FEP) a remplacé deux fonds de l'Union européenne (UE) : le mécanisme Athéna, qui avait pour but de financer les coûts communs des opérations militaires de l'UE ; et la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA), dont les fonds servaient principalement au financement des opérations de soutien à la paix (OSP) approuvées par l'Union africaine (UA).
- Les trois principales innovations de la FEP sont : la possibilité d'aider directement des OSP en Afrique ou les forces de sécurité d'États africains sans passer par l'UA ; l'extension du périmètre géographique non plus seulement à l'Afrique mais au monde entier ; et la possibilité de fournir des armes létales à des forces de sécurité partenaires.
- Institutionnellement, la FEP n'est plus rattachée comme la FPA au Fonds européen de développement, géré par la Commission européenne. Elle s'insère dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) gérée par le Conseil de l'Union européenne avec le concours du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).
- Dotée initialement d'un budget de 5,692 milliards EUR pour la période 2021-2027, l'utilisation des fonds de la FEP a été considérablement accélérée par l'agression de l'Ukraine par la Russie en février 2022. À la fin de l'année 2022, 86 % d'un budget qui aurait dû durer six ans était déjà consommé. Le Conseil a donc décidé en décembre 2022 de relever le plafond de la FEP à 7,979 milliards EUR tout en se laissant la possibilité de procéder à d'autres renflouements dans le futur.
- L'examen des dépenses de la FEP en 2021, 2022 et au premier trimestre 2023 montrent une nette prééminence de l'aide à l'Ukraine, qui représente plus des trois quarts des mesures d'assistance votées par le Conseil au titre de la FEP. Cela a entraîné une crainte que les enjeux de sécurité en Afrique ne soient délaissés par l'UE au profit de son voisinage oriental (Europe de l'Est, Balkans et Caucase).
- Si l'on exclut l'aide à l'Ukraine, provoquée par l'agression russe, la répartition du reste des fonds de la FEP depuis plus d'un an et demi reste largement à l'avantage de l'Afrique. Celle-ci représente plus des trois quarts des fonds alloués, bien loin devant les autres régions du monde vers lesquelles la FEP permet de se tourner. Ces sommes restent toutefois inférieures à celles que recevaient les OSP africaines lors des dernières années de la FPA.
- Ces dernières années de la FPA ont été marquées par des tensions entre l'UE et l'UA autour de la question du financement des OSP en Afrique, notamment concernant la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM, lancée en 2007 et devenue ATMIS en avril 2022), pour laquelle l'UE avait décidé de baisser sa contribution en 2017. Si les deux tiers des financements de la FEP à destination de l'Afrique sont toujours organisés dans le cadre d'un programme général pour l'UA, un tiers de ces fonds est constitué de mesures d'assistance bilatérales vers certains États africains.

- Des transferts d'armes létales, désormais permis via la FEP, ont été décidés pour la première fois à destination de l'Ukraine en 2022, quelques jours seulement après l'attaque russe du 24 février 2022. Des interrogations demeurent donc sur la qualité et la rigueur de l'évaluation par le SEAE des risques de ce transfert en un temps si court. Cette procédure accélérée pour l'Ukraine fait également courir le risque qu'une évaluation réellement rigoureuse pour d'éventuels futurs transferts d'armes vers des États africains ne paraisse excessivement tatillonne en comparaison et alimente un procès en « deux poids, deux mesures ».
- Ces procédures doivent pourtant être aussi rigoureuses que possible. Les risques de détournement ou de mésusage d'armes fournies à des forces de sécurité africaines via la FEP sont réels. Des armes ont déjà été volées à des forces armées africaines par les groupes qu'elles combattaient. Certaines de ces forces sont également responsables d'exactions, parfois en lien avec les mercenaires du groupe russe Wagner.
- Le renforcement des capacités de l'appareil militaire de certains États aux régimes autoritaires ou pouvant le devenir risque de servir la répression contre les oppositions politiques. Des doutes subsistent sur les capacités d'anticipation et de contrôle du SEAE, notamment au vu de la mesure d'assistance vers le Mali, que le Conseil a dû suspendre en avril 2022, cinq mois seulement après l'avoir votée.
- L'indépendance de la FEP par rapport aux politiques d'aide au développement menées par la Commission fait également craindre une déconnexion entre la prise en compte des dimensions sécuritaires et sociopolitiques des conflits en Afrique. Le risque si l'on n'y prend pas garde est que l'« approche intégrée » prônée par l'UE ne soit plus qu'un mantra vidé de son sens.

## Table des graphiques

---

Graphique 1. Montants contractés dans le cadre de la FPA par type d'activité de 2004 à 2020, en millions EUR .....	18
Graphique 2. Montants contractés dans le cadre de la FPA pour chaque opération de soutien à la paix, en millions EUR.....	19
Graphique 3. Répartition des montants alloués dans le cadre des mesures d'assistance au titre de la FEP en 2021-2022, en millions EUR.....	21
Graphique 4. Plafonds prévisionnels pour les dépenses de la FEP, en millions EUR .....	22
Graphique 5. Répartition des montants alloués dans le cadre des mesures d'assistance au titre de la FEP en 2021-2022, excluant le soutien à l'Ukraine depuis le 24 février 2022, en millions EUR .....	24
Graphique 6. Répartition des montants alloués en Afrique dans le cadre des mesures d'assistance au titre de la FEP en 2021-2022, en millions EUR.....	26

## Table des acronymes

---

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
ATMIS	Mission de transition de l'Union africaine en Somalie
COPS	Comité politique et de sécurité
EUTM	Mission de formation de l'Union européenne
FPA	Facilité de paix pour l'Afrique
FEP	Facilité européenne pour la paix
HRU	Haut-e représentant-e de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité
NDICI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
OSP	Opération de soutien à la paix
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
UA	Union africaine
UE	Union européenne

# Avant-propos

---

Chères lectrices,

Chers lecteurs,

La Fondation Konrad Adenauer est l'une des fondations politiques les plus importantes en Allemagne avec une présence dans 120 pays du monde. Elle est affiliée au parti conservateur démocratique CDU. Angela Merkel, 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.

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 experts en matière de politique de 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**

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 a remplacé 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.

La présente étude est la dernière d'une série de quatre. 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 du Programme dialogue de politique sécuritaire en Afrique subsaharienne (SIPODI)*

*Konrad Adenauer-Stiftung*

*Abidjan, mars 2023*



# Introduction

---

Cette étude est la quatrième d'une série réalisée par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) pour le Programme régional du dialogue sur la sécurité en Afrique de l'Ouest (SIDOPI) de la Fondation Konrad Adenauer (KAS). Les travaux de cette série ont pour but d'examiner la Facilité européenne pour la paix (FEP), nouveau fonds hors budget de l'Union européenne (UE) consacré à la consolidation de la paix et la prévention des conflits dans le monde. La première étude s'est focalisée sur les caractéristiques de la FEP et sur le débat qui l'a accompagnée en Europe<sup>1</sup>. La deuxième s'est quant à elle concentrée sur la manière dont la Facilité européenne pour la paix a été accueillie en Afrique<sup>2</sup>. La troisième étude s'est attachée à décrire le fonctionnement de la FEP, les procédures administratives et les considérations politiques y afférentes<sup>3</sup>.

L'objectif de cette quatrième étude est d'examiner les premières dépenses effectuées dans le cadre de la FEP et de tenter d'en tirer des enseignements pour le financement des opérations de paix et le renforcement des capacités militaires en Afrique. Sur les 5,692 milliards EUR qui étaient initialement budgétés pour le fonctionnement de la FEP sur la période 2021-2027, 86 % ont déjà été alloués ou dépensés<sup>4</sup>. L'examen de ces premières dépenses est riche d'enseignements, mais soulève aussi des interrogations.

Au titre des enseignements, on relève que les trois principales nouveautés qu'apporte la FEP par rapport au programme l'ayant précédé, la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA), ont pu être expérimentées depuis juillet 2021. (1) La FEP a ainsi permis de diriger des fonds vers d'autres continents que l'Afrique, en soutenant la *Task Force* médicale pour les Balkans, la Bosnie-Herzégovine, la Moldavie, la Géorgie, l'Ukraine, le Liban et la Jordanie. (2) La possibilité de soutenir directement un État africain sans passer par l'Union africaine (UA) a aussi été explorée avec une assistance directe aux forces armées du Mozambique, du Mali, du Niger, de la Mauritanie et du Rwanda. (3) Les fonds de la FEP ont enfin été utilisés pour financer des transferts d'armes létales d'États européens vers l'Ukraine depuis l'invasion russe de février 2022.

Au titre des interrogations, on remarque que 3,6 milliards EUR ont été dépensés dans le cadre du soutien à l'Ukraine agressive<sup>5</sup>. On peut donc se demander dans quelle mesure la répartition actuelle des dépenses de la FEP est représentative de ce qu'elle pourrait être sur le long terme, au vu de la part qu'y représente l'assistance à l'Ukraine. La première tranche de financement de la fourniture d'armes létales à l'Ukraine a été décidée le 28 février, quatre jours après le

---

<sup>1</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *L'assistance militaire de l'Union européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix*, GRIP, janvier 2021, 26 pages.

<sup>2</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines*, GRIP, novembre 2021, 20 pages.

<sup>3</sup> SANTOPINTO Federico, *Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ? Procédures administratives et enjeux politiques*, GRIP, février 2022, 29 pages.

<sup>4</sup> Conseil de l'Union européenne, « European Peace Facility: Council agrees €2 billion increase of the financial ceiling in 2023 », 12 décembre 2022.

<sup>5</sup> *Ibid.*

début de l'invasion russe. La rapidité (pour ne pas dire l'empressement) avec laquelle cette décision a été prise pose la question du respect des procédures d'évaluation et de contrôle prévues pour encadrer les livraisons d'armes létales via la FEP<sup>6</sup>. On peut donc également se demander si ce qu'on a observé dans le cadre de l'aide d'urgence à l'Ukraine est extrapolable à de futurs financements de transferts d'armes létales dans d'autres contextes, notamment africains.

Pour préciser les enseignements et proposer des éléments de réflexions face aux nombreuses questions que posent ces premières dépenses de la FEP, cette étude s'articule en trois parties. La première rappelle ce qu'est la FEP et précise notamment les conditions de sa naissance, ses buts et ses procédures administratives. La deuxième se penche sur les enjeux budgétaires en analysant plus particulièrement les fonds déjà alloués à des mesures d'assistance vers l'Afrique et à d'autres objectifs, dont le soutien à l'Ukraine. Elle évalue au passage les perspectives de refinancement et d'augmentation du budget de la FEP au vu d'une première année et demie coûteuse. Enfin, la troisième partie revient sur la façon dont les premiers transferts d'armes létales vers l'Ukraine ont été organisés via la FEP et questionne ce qu'il faut en retenir dans la perspective d'éventuels futurs transferts d'armes létales vers l'Afrique.

---

<sup>6</sup> Voir : CAMELLO Maria, *Exportations d'armes européennes en Ukraine : quelles mesures pour réduire le risque de détournement ?*, GRIP, 27 décembre 2022, 8 pages ; BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick, *Ukraine : le cadre européen des exportations d'armes en péril ?*, GRIP, 12 juillet 2022, 8 pages.

# 1. Origines, finalités et procédures de la FEP

---

Avant de développer les questions complexes liées aux dépenses de la FEP durant sa première année et demie d'existence, il convient de revenir sur ce pour quoi elle a été créée pour mieux comprendre son utilisation récente. Cette première partie est donc l'occasion de préciser les origines de la FEP et les mécanismes qu'elle a remplacés, les nouveautés que ce fonds apporte ainsi que les procédures qu'elle est censée respecter.

## 1.1. Aux origines : le mécanisme Athéna et la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique

La FEP a remplacé à partir de juillet 2021 deux fonds de l'UE : le mécanisme Athéna et FPA<sup>7</sup>.

Le mécanisme Athéna avait été mis sur pied par le Conseil de l'UE (ci-après, le Conseil) le 1<sup>er</sup> mars 2004 pour financer les coûts communs des opérations militaires de l'UE. Ces coûts financés par Athéna représentaient 5 à 10 % des coûts totaux des opérations concernées<sup>8</sup>. Ce mécanisme a ainsi financé treize opérations militaires : une mission de l'UA (AMIS Soudan, de décembre 2005 à juillet 2007) ; onze opérations terrestres et maritimes de l'UE s'étant déployées en Afrique ou au large des côtes africaines et une unique opération hors du continent africain (EUFOR ALTHEA, en Bosnie-Herzégovine). Ces opérations européennes sont de plusieurs types : quatre déploiements de forces, dits EUFOR (en République démocratique du Congo, au Tchad, en République centrafricaine à deux reprises, et en Libye) ; une mission d'assistance militaire, dite EUMAM (en République centrafricaine) ; trois missions d'entraînement, dites EUTM (au Mali, en République centrafricaine et en Somalie) et, enfin, trois déploiements de forces navales, dits EUNAVFOR (au large de la Corne de l'Afrique, au Sud de la méditerranée et au large des côtes libyennes)<sup>9</sup>.

Chronologiquement, on observe que les déploiements de forces (EUFOR) ont laissé la place depuis quelques années aux missions d'assistance et d'entraînement (EUMAM et EUTM). En effet, la dernière EUFOR a vu son mandat s'achever en République centrafricaine en mars 2015. Cela s'insère dans une stratégie de paix et de sécurité de l'UE qui vise à renforcer les capacités de ses partenaires africains plutôt que d'intervenir directement<sup>10</sup>. Cette dynamique se poursuit maintenant que la FEP a repris le rôle de financement du mécanisme Athéna. Alors

---

<sup>7</sup> Conseil de l'Union européenne, « L'UE met en place la facilité européenne pour la paix », 22 mars 2021.

<sup>8</sup> IMMENKAMP Beatrix, *European Peace Facility: Investing in international stability and security*, EPRS, Briefing, octobre 2021, p. 4.

<sup>9</sup> Conseil de l'Union européenne, « Athena – financement des opérations militaires de sécurité et de défense », 17 septembre 2021.

<sup>10</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *op. cit.*, p. 8.

qu'aucune nouvelle EUFOR n'a été lancée, la mise en place d'une EUTM Mozambique a été approuvée par le Conseil en octobre 2021 et celle d'une EUMAM Ukraine en octobre 2022<sup>11</sup>.

L'autre fonds que remplace la FEP est la FPA. Celle-ci a été établie en 2004<sup>12</sup>. Sa base juridique repose sur l'accord de Cotonou de juin 2000 et son financement vient du Fonds européen de développement, un fonds hors budget de l'UE, financé directement par les États membres<sup>13</sup>. Elle a été créée officiellement à la suite d'une demande de l'UA formulée au sommet de Maputo, en juillet 2003, sous l'influence du commissaire européen au développement Poul Nielson<sup>14</sup>. Elle dispensait trois types de financements. D'abord, elle finançait les opérations de soutien à la paix (OSP) en Afrique mandatées par l'UA. Ensuite, elle consacrait une partie de ses fonds à soutenir l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) en renforçant les capacités institutionnelles de l'UA, des communautés économiques régionales et des mécanismes régionaux africains. Enfin, depuis 2009, une partie des fonds permettait le fonctionnement d'un Mécanisme de réponse rapide offrant une réponse accélérée aux crises en Afrique<sup>15</sup>.

La FPA avait pour objectif de venir en soutien de l'AAPS de l'UA selon une logique de « solutions africaines aux problèmes africains »<sup>16</sup>. L'UA y avait donc une place prépondérante : les demandes d'assistance via la FPA devaient toutes passer par elle. Il n'était possible que la FPA soutienne des OSP d'organisations sous-régionales qu'à condition d'avoir l'approbation du Conseil de paix et de sécurité de l'UA<sup>17</sup>. Ainsi, les opérations de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Guinée-Bissau et en Gambie, la Force multinationale mixte (MNJTF) du lac Tchad et la Force conjointe du G5 Sahel ont toutes dû voir leur demande de financement via la FPA approuvée par l'UA. Au niveau européen, la procédure de décision était de nature hybride : les décisions d'attribution des fonds étaient prises par la Commission européenne (ci-après, la Commission), mais après une consultation du Comité politique et de sécurité [COPS – la réunion des ambassadeurs des États membres spécialement nommés pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)]<sup>18</sup>.

La naissance de la FPA a reposé sur un compromis permettant d'utiliser les fonds européens destinés au développement pour financer la sécurité en Afrique, mais à la condition qu'ils servent au renforcement des capacités africaines et non directement à des actions de combat. C'est ainsi que dans le cadre du financement des OSP, les fonds de la FPA pouvaient servir à payer les frais de subsistance des soldats déployés, mais pas leurs soldes. Ils pouvaient aussi

---

<sup>11</sup> Conseil de l'Union européenne, « La mission militaire de formation de l'UE au Mozambique bientôt opérationnelle », 15 octobre 2021 ; Conseil de l'Union européenne, « Ukraine : l'UE établit une mission d'assistance militaire pour renforcer son soutien aux forces armées ukrainiennes », 17 octobre 2022.

<sup>12</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, DEVCO, 2022, p. 6.

<sup>13</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 6 ; Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>14</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*, no. 51, 2016, p. 98-100.

<sup>15</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *op. cit.*, p. 9 ; Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines*, *op. cit.*, p. 9-10.

<sup>17</sup> LOISEL Sébastien, *op. cit.*, p. 107 ; SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>18</sup> LOISEL Sébastien, *op. cit.*, p. 105-106.

financer l'achat de véhicules pour le transport des troupes, mais par leur armement<sup>19</sup>. A l'époque de la mise en place de la FPA, la Commission avait insisté sur le caractère transitoire et exceptionnel d'allouer des fonds issus du Fonds européen de développement à une aide sécuritaire<sup>20</sup>. Le développement de la FEP sur un budget distinct de celui de l'aide au développement vient donc, dix-sept ans après, tenir cette promesse.

Le financement des OSP de nature militaire qui était assuré par la FPA est passé sous le parapluie de la FEP à partir de juillet 2021, mais la FEP ne reprend pas l'intégralité du périmètre d'action de la FPA. Les opérations de nature civiles reçoivent quant à elle un soutien via le budget de l'UE 2021-2027 dans le cadre de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI) dit « Global Europe »<sup>21</sup>. Le soutien institutionnel à l'AAPS via la FPA va se poursuivre jusqu'en 2024, date à laquelle cela passera sous la responsabilité du NDICI — Global Europe<sup>22</sup>.

## 1.2. Les nouveautés de la FEP

En juin 2018, la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité (HRU) Federica Mogherini a présenté une proposition au Conseil pour la création de la FEP<sup>23</sup>. Un accord politique a été trouvé au sein du Conseil en décembre 2020<sup>24</sup>. Enfin, en mars 2021, la mise en place de la FEP était formalisée par une décision du Conseil<sup>25</sup>. Celle-ci a commencé à être opérationnelle en juillet 2021<sup>26</sup>.

La FEP ne vient pas révolutionner les fondamentaux de la politique de sécurité de l'UE. Comme le préambule de la décision du Conseil l'ayant créée le rappelle, elle s'insère dans le cadre de l'« approche intégrée »<sup>27</sup> européenne. La décision se fonde notamment sur la Stratégie globale de l'UE de 2016, qui présentait l'approche intégrée comme « pluridimensionnelle », « par phases », « à plusieurs niveaux » et « multilatérale »<sup>28</sup>. La décision se réfère également aux Conclusions du conseil sur l'approche intégrée de janvier 2018<sup>29</sup> et au Protocole d'accord signé entre l'UE et l'UA en mai 2018 qui en fait également mention<sup>30</sup>. Cette approche reste

---

<sup>19</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *op. cit.*, p. 8-12.

<sup>20</sup> LOISEL Sébastien, *op. cit.*, p. 101-102.

<sup>21</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 7 ; Commission européenne, « La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020 », *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> DENECKER Mathias, *The uncharted path towards a European Peace Facility*, ECDPM, Discussion paper, no. 248, mars 2019 ; Commission européenne, « La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020 », *op. cit.*, p. 7.

<sup>23</sup> Conseil de l'Union européenne, « Proposition présentée au Conseil par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec le soutien de la Commission, en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix », 9736/18, 13 juin 2018, 58 pages.

<sup>24</sup> Conseil de l'Union européenne, « Le Conseil parvient à un accord politique sur la facilité européenne pour la paix », 18 décembre 2020.

<sup>25</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509*, 22 mars 2021.

<sup>26</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 2.

<sup>27</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509*, *op. cit.*, préambule.

<sup>28</sup> Service européen pour l'action extérieure, *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 2016, p. 22-23.

<sup>29</sup> Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du 22 janvier 2018 sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs*, 5413/18, 22 janvier 2018, 9 pages.

<sup>30</sup> Conseil de l'Union européenne, *Memorandum of Understanding between the Africa Union and the European Union on Peace, Security and Governance*, 8927/18, 22 mai 2018, p. 1.

d'actualité aujourd'hui puisqu'on y retrouve encore plusieurs références dans la déclaration finale du Sommet UE-UA de février 2022<sup>31</sup>. La FEP s'inscrit en fait dans la vision de l'UE d'un « nexus » entre sécurité et développement<sup>32</sup>. Elle rejoint ce l'on appelle plus fréquemment « l'approche globale », c'est-à-dire une façon désormais largement répandue d'aborder les crises dans le monde<sup>33</sup>.

La FEP introduit cependant plusieurs nouveautés par rapport aux instruments qui l'ont précédé. D'un point de vue institutionnel, elle n'est plus liée au Fonds européen de développement administré par la Commission (fonds qui rejoint d'ailleurs le budget général de l'UE pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027<sup>34</sup>) comme l'était la FPA. La FEP est un fonds hors budget, c'est-à-dire qu'elle n'est pas rattachée au budget général de l'UE, mais financée par des contributions spéciales des États membres<sup>35</sup>. Chaque État membre (sauf le Danemark qui ne participait pas à la politique de défense et de sécurité commune jusqu'en juin 2022<sup>36</sup>) participe au fonds au prorata de son produit intérieur brut (PIB)<sup>37</sup>.

La FEP s'intègre dans la PESC, entièrement intergouvernementale, et elle ne dépend plus des services de la Commission que pour son secrétariat. Les décisions politiques sont désormais prises par les représentants des États membres, au Conseil ou au COPS. Cette absence de la Commission des processus décisionnels a d'ailleurs suscité des craintes que la FEP soit utilisée uniquement pour remplir des objectifs de courts ou moyens termes plutôt que de s'insérer dans une politique européenne avec un horizon plus long<sup>38</sup>.

Si elle est intergouvernementale, la FEP, comme la FPA avant elle, n'est pas le seul instrument de politique étrangère de l'UE dans le domaine de la sécurité. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 a vu naître un Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) dont l'objectif était de permettre à l'UE de répondre rapidement à des situations de crise<sup>39</sup>. En 2017, un volet « renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement » (RCSD) a été ajouté à l'IcSP. Il doit permettre de financer certaines dépenses des forces de sécurité<sup>40</sup>. À partir de 2020, plusieurs programmes dont l'IcSP ont été fusionnés au sein du nouvel instrument NDICI — *Global Europe*<sup>41</sup>. Si le plafond financier pour la FEP, fixé initialement à 5,692 milliards EUR pour 2021-2027 en fait un instrument conséquent par comparaison au

---

<sup>31</sup> Conseil européen, « Sixième sommet Union européenne - Union africaine : une vision commune pour 2030 », 18 février 2022, p. 5.

<sup>32</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *op. cit.*, p. 10.

<sup>33</sup> LAVALLÉE Chantal et POUPONNEAU Florent, « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, no. 51, 2016, p. 10

<sup>34</sup> POUWELS Alexandra, *The integration of the European Development Funds into the MFF 2021-2027*, EPRS, Briefing, juin 2021, 10 pages.

<sup>35</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 1.

<sup>36</sup> Service européen pour l'action extérieure, « Denmark: Statement by the High Representative on the outcome of the referendum on the opt-out in defence matters », 1<sup>er</sup> juin 2022.

<sup>37</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 4.

<sup>38</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>39</sup> Toute l'Europe, « Instrument contribuant à la stabilité et à la paix – IcSP », 2 septembre 2017.

<sup>40</sup> Commission européenne, « Questions et réponses : mesures destinées à favoriser la sécurité et le développement dans les pays partenaires », 7 décembre 2017.

<sup>41</sup> Commission européenne, « 'L'Europe dans le monde' : instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale ».

budget de 2,7 milliards EUR de la PESC, elle ne représente qu'une petite partie du montant du NDICI – *Global Europe* de de 80,6 milliards EUR<sup>42</sup>.

Au niveau du remplacement du mécanisme Athéna, la FEP en reprend les processus. Les quelques changements résident dans la stabilité de cet instrument qui devrait permettre une meilleure visibilité dans la planification et le financement des opérations européennes et dans la possibilité de financer des groupements tactiques de l'UE<sup>43</sup>. Les principales nouveautés de la FEP concernent sa dimension d'assistance à des partenaires étrangers. De ce point de vue, on retient trois principaux changements. D'abord, la FEP étend l'assistance européenne au-delà de l'Afrique. Ensuite, elle permet de coopérer directement et bilatéralement avec des États tiers, alors que toute assistance via la FPA devait être validée par l'UA. Enfin la FEP autorise à livrer des armes létales vers les forces de défense et de sécurité des partenaires, ce que ne permettait pas la FPA<sup>44</sup>. Comme l'introduction de cette étude le mentionne, chacune de ces trois nouveautés a été mise en œuvre depuis que la FEP est opérationnelle.

### 1.3. Des procédures complexes

La procédure décisionnaire pouvant mener à l'adoption d'une mesure d'assistance via la FEP est complexe. Comme mentionné précédemment, la FEP est un fonds hors budget de l'UE et, contrairement à la FPA, la décision politique d'attribution des mesures d'assistance est prise par le Conseil plutôt que par la Commission. On distingue deux types de procédures : la procédure normale et celle dite de « programme général ».

Pour la procédure normale, tout commence lorsqu'un État membre ou le HRU soumet au Conseil une proposition d'assistance sous la forme d'une note conceptuelle. Cette note n'est normalement pas rendue publique, mais celle concernant les mesures d'assistance pour l'Ukraine décidées en février 2022 prenait la forme d'un document de huit pages<sup>45</sup>. Cette proposition est examinée par le COPS puis le Conseil et dès son approbation par le Conseil, des mesures d'urgence peuvent être prises. Le HRU et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) rédigent une proposition de décisions pour le Conseil, qui doit désigner qui seront les acteurs qui mettront en œuvre la mesure d'assistance. Dans les décisions adoptées depuis un an et demi dans le cadre de la FEP, ces acteurs peuvent être les gouvernements, ministères ou agences gouvernementales d'un ou plusieurs États membres de l'UE ou d'un État bénéficiaire. Pendant la rédaction de la proposition de décision, le HRU et le SEAE doivent également préparer une analyse des impacts et des risques que comporte la mesure d'assistance ainsi

---

<sup>42</sup> Conseil de l'Union européenne, « Facilité européenne pour la paix — Dernières nouvelles », 3 octobre 2022 ; Commission européenne, « 'L'Europe dans le monde' : instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale », *op. cit.* ; Commission européenne, « Politique étrangère et de sécurité commune ».

<sup>43</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 4-5.

<sup>44</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines*, *op. cit.*, p. 6 ; SANTOPINTO Federico, *Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ?*, *op. cit.*, p. 8 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine: Implications for the Africa-Europe Peace and Security Partnership », *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 44, no. 1, 2022, p. 97.

<sup>45</sup> Conseil de l'Union européenne, *Concept note for an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force*, 6661/22, 27 février 2022, 8 pp.

que négocier un arrangement avec le bénéficiaire pour définir les conditions de contrôle de la mise en œuvre de la mesure d'assistance. La proposition de résolution peut alors être approuvée par le Conseil<sup>46</sup>. La décision doit être prise par consensus, mais les États membres peuvent avoir recours à l'« abstention constructive », c'est-à-dire qu'ils peuvent décider de s'abstenir lors du vote pour ne pas bloquer la décision. Ces États peuvent ainsi décider que les fonds de la FEP affectés à cette mesure d'assistance ne viendront pas de leur contribution. Cela permet à un État d'affirmer politiquement qu'il n'a pas contribué à telle ou telle mesure d'assistance alors que sa contribution au budget global de la FEP n'a pas changé<sup>47</sup>. Cela dit, les contributions à la FEP étant au prorata du PIB des États membres, les plus grosses économies de l'UE disposent d'un pouvoir conséquent via cette « abstention constructive ». Sans s'opposer directement à une mesure d'assistance mais simplement en s'abstenant, l'Allemagne peut s'assurer que presque un quart du budget de la FEP n'ira pas vers cette mesure<sup>48</sup>.

La deuxième procédure est celle dite de « programme général ». La mesure d'assistance est décidée en suivant la même procédure que précédemment détaillée. La différence réside dans le fait qu'elle ne porte pas sur une assistance ponctuelle mais sur un programme général qui peut être pluriannuel et couvrir une large zone géographique. La mise en œuvre de ce programme général consistera en une succession de mesure d'assistances particulières devant répondre aux conditions fixées lors de l'adoption du programme. Chacune de ces mesures particulières devra être approuvée par le COPS sur proposition du HRU et du SEAE. Les 600 millions EUR d'aide via la FEP affectés en juillet 2021 aux OSP de l'UA suivent ce schéma : chaque mesure particulière pour dépenser une partie de ce budget devra être validée par le COPS<sup>49</sup>.

En fusionnant le mécanisme Athéna et une partie des activités de la FPA au sein d'un fonds hors budget de l'UE géré par le Conseil, la FEP accentue la séparation entre les politiques européennes de sécurité et de développement. Ce nouvel instrument étend sa portée géographique au-delà de l'Afrique, permet à l'UE de fournir une assistance directe à des forces de sécurité africaines sans passer par l'UA et l'autorise même à livrer des armes létales dans le cadre de cette assistance. Ces précisions sur l'histoire politique, le cadre, les ambitions et les procédures décisionnelles de la FEP étant posées, on peut maintenant se pencher sur la façon dont son budget a été dépensé pendant sa première année et demie d'expérience et lier ces développements à l'évolution de la relation entre l'UE et l'Afrique.

---

<sup>46</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509, op. cit.*, art. 56-65 ; SANTOPINTO Federico, *Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ?*, *op. cit.*, p. 11-15 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *Funding arms transfers through the European Peace Facility. Preventing Risks of Diversion and Misuse*, SIPRI, juin 2022, p. 4-6.

<sup>47</sup> SANTOPINTO Federico et MARÉCHAL Julien, *op. cit.*, p. 18 ; IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 3 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 5.

<sup>48</sup> Pour les données économiques, voir « Produit intérieur brut aux prix de marché », *Eurostat*,

<sup>49</sup> SANTOPINTO Federico, *Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ?*, *op. cit.*, p. 19.



## 2. Les questions budgétaires

---

Via la FPA, l'UE était l'un des principaux contributeurs financiers à l'AAPS et notamment aux OSP en Afrique. La mise en place de la FEP, qui a vocation à poursuivre ce soutien, s'est donc accompagnée de questionnements, notamment quant à la place réservée à l'Afrique dans un instrument à vocation désormais mondiale. Les 3 milliards EUR d'aide apportée à l'Ukraine ont également considérablement entamé le budget de la FEP, posant la question du relèvement de son plafond. La FEP permettant également de se passer de l'accord de l'UA pour attribuer des aides directement à des États africains, la question de la place que conserverait l'organisation régionale dans la distribution des fonds de la FEP s'est également posée.

### 2.1. Le soutien européen à la paix en Afrique : une relation financière incertaine ?

Les interrogations sur le futur du soutien européen aux OSP en Afrique ne datent pas de la naissance de la FEP et il convient de revenir sur la répartition du budget de la FPA pour comprendre certains des enjeux financiers actuels.

L'UE a alloué 3,61 milliards EUR à la FPA entre 2004 et 2020. Sur ce montant, elle a contracté 3,43 milliards EUR et décaissé 3,01 milliards EUR<sup>50</sup>. Comme expliqué dans la première partie de cette note, la FPA permettait de dispenser trois types de financements : pour des OSP, pour l'infrastructure de l'AAPS et pour un mécanisme de réponse rapide. Au moment de la transition entre FPA et FEP, l'UE a pris l'engagement politique de continuer à financer les OSP de l'UA, même si aucune enveloppe n'a été formellement réservée pour cela dans le budget de la FEP<sup>51</sup>. Les fonctions du soutien à l'AAPS et du mécanisme de réponse rapide seront quant à elles intégrées dans le NDICI — *Global Europe*. Le financement des OSP a utilisé l'immense majorité du budget de la FPA de 2004 à 2020. Sur les 3,43 milliards contractés, l'immense majorité (3,13 milliards) l'a été pour les OSP<sup>52</sup>. La FEP reprend donc à sa charge la partie la plus importante du budget de la FPA.

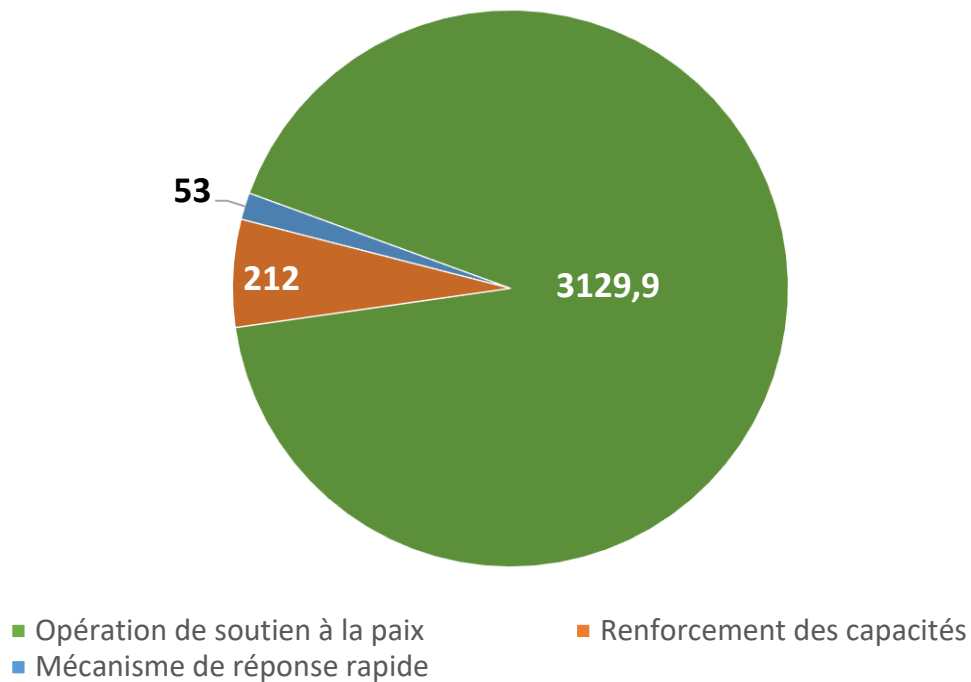
---

<sup>50</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, *op. cit.*, p. 4, 8.

<sup>51</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine », *op. cit.*, p. 98.

<sup>52</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, *op. cit.*, p. 24.

**Graphique 1. Montants contractés dans le cadre de la FPA par type d'activité de 2004 à 2020, en millions EUR**



Source : Commission européenne, 2022<sup>53</sup>

Au sein de ce budget opérationnel, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) a été au cœur de nombreux débats sur l'efficacité du soutien européens aux mécanismes de paix en Afrique. Depuis son établissement en 2007, la part de l'AMISOM dans le budget de la FPA a régulièrement augmenté tant et si bien qu'elle est devenue la principale OSP africaine soutenue par l'UE, financée par plus de 2,2 milliards EUR de fonds européens de 2007 à 2020<sup>54</sup>. À partir de 2016, l'UE a menacé de réduire son soutien à l'AMISOM pour sensibiliser les Africains à la nécessité d'accroître leur indépendance financière. Cette démarche était aussi motivée par le peu de résultats qu'avait obtenus la mission au vu des sommes englouties. En 2017, Bruxelles a mis sa menace à exécution à la surprise de ses partenaires africains, réduisant son soutien aux frais de subsistance de l'AMISOM de 20 %, ce qui a entraîné tensions et protestations desdits partenaires, qui ont reproché à l'UE de mettre en danger la lutte contre les djihadistes d'Al-Shabaab par cette décision<sup>55</sup>. L'année suivante, l'efficacité du soutien européen à l'AAPS et aux OSP en Afrique en général a également été critiquée par un rapport de la Cour des comptes européenne. Elle recommande notamment « *d'encourager l'UA à renforcer sa participation dans l'[AAPS] de manière à ce qu'elle soit financièrement*

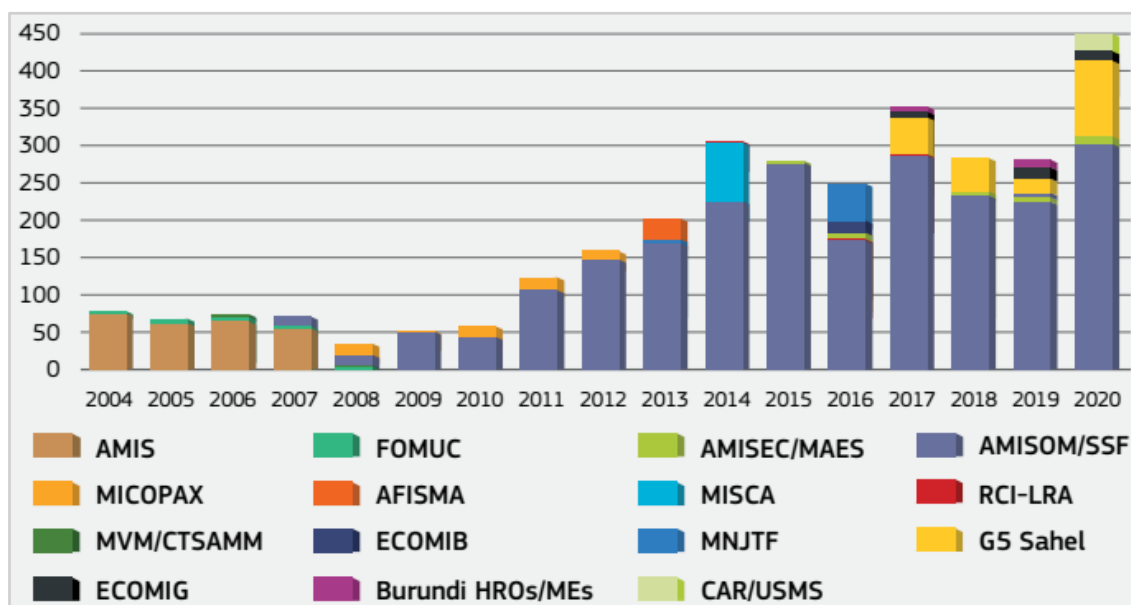
<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> International Crisis Group, *Nouveaux modes de financement de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité africaines*, Rapport Afrique no. 297, 14 janvier 2021, p. 3 ; Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>55</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 6-7 ; SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 15.

indépendante et de recentrer l'aide de l'UE afin qu'elle soit davantage axée sur des mesures de renforcement des capacités plutôt que sur le financement des coûts opérationnels »<sup>56</sup>.

**Graphique 2. Montants contractés dans le cadre de la FPA pour chaque opération de soutien à la paix, en millions EUR**



Source : Commission européenne, 2022<sup>57</sup>

L'UE est le premier bailleur de fonds de l'UA<sup>58</sup>, mais celle-ci a déployé des efforts ces dernières années pour tenter d'être plus indépendante financièrement, notamment dans la conduite de sa politique de paix et de sécurité. En 2016, l'UA a adopté à Kigali le plan Kaberuka (du nom de son architecte, l'économiste rwandais Donald Kaberuka). Il prévoit qu'une taxe de 0,2 % sur certaines importations africaines permette de financer la totalité des coûts de fonctionnement de l'UA, 75 % des coûts de ses programmes d'aide au développement et 25 % des coûts de ses OSP via un « fonds pour la paix de l'Union africaine »<sup>59</sup>.

Cependant, ce plan n'a été qu'imparfaitement mis en œuvre à ce jour. En juin 2022, le Fonds africain pour la paix n'était doté que de 295 000 USD, sans qu'il apparaisse clairement qu'il attendra son objectif de 400 000 USD en 2023<sup>60</sup>. La lenteur de la reprise économique en Afrique suite à la crise sanitaire a participé à retarder les perspectives internes de financement

<sup>56</sup> Cour des comptes européenne, *Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, Rapport spécial présenté en vertu de l'art. 287(4)(2) du TFUE, 2018.

<sup>57</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, op. cit., p. 25

<sup>58</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *The EU-Africa peace and security partnership: Political and financial stumbling blocks and a few ways forward*, European Think Tank Group, novembre 2022, p. 2.

<sup>59</sup> Union africaine, *Décision sur les conclusions de la retraite de la conférence de l'Union africaine*, Assembly/AU/Dec.605(XXVII), 18 juillet 2016 ; SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, op. cit., p. 16 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine », op. cit., 2022, p. 99 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, op. cit., p. 4 ; Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, op. cit., p. 10.

<sup>60</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, op. cit., p. 5.

des OSP<sup>61</sup>. À ce jour, le budget de soutien à la paix de l'UA est toujours financé aux deux tiers par des bailleurs de fonds extérieurs<sup>62</sup>.

Ces difficultés à mettre en œuvre le plan Kaberuka ont des conséquences plus larges sur le financement des OSP en Afrique. En décembre 2018, les trois membres africains élus du Conseil de sécurité des Nations Unies ont proposé un projet de résolution faisant financer les OSP de l'UA à 75 % par les Nations unies. Cette résolution n'a toutefois pas été adoptée, notamment en raison de doutes exprimés par les membres permanents du Conseil de sécurité quant aux capacités des Africains à prendre en charge les 25 % restant et de la crainte que cela ne crée un précédent pour les opérations de paix menées par d'autres organisations régionales dans le monde<sup>63</sup>.

## 2.2. Un budget tourné vers le monde et plus seulement vers l'Afrique

C'est dans ce contexte qu'a été créée la FEP, à la suite de négociations à Bruxelles dans lesquelles les partenaires africains ont été peu ou pas impliqués<sup>64</sup>. Dans sa stratégie globale de 2016, l'UE proclame : « nous investirons dans la paix et le développement en Afrique et, ce faisant, dans notre propre sécurité et notre propre prospérité »<sup>65</sup>. Il était également clair dans ce document que l'action extérieure de l'UE ne serait pas uniquement tournée vers l'Afrique : « l'UE abordera la question de la consolidation de la paix de façon pratique et sur la base de principes, en concentrant les efforts dans les régions avoisinantes à l'est et au sud, tout en réfléchissant à la possibilité de jouer un rôle au-delà de ces régions, au cas par cas »<sup>66</sup>. Le soutien au voisinage direct de l'UE était toujours vu comme une priorité quelques années plus tard, lors du lancement de la FEP<sup>67</sup>. L'extension du périmètre géographique de la FEP par rapport à la FPA a donc naturellement provoqué des craintes que l'UE tourne une partie plus importante de son attention, à la fois politique et financière vers son voisinage à l'Est aux dépens de l'Afrique<sup>68</sup>. La guerre en Ukraine et l'importante aide européenne accordée à cet État via la FEP n'ont fait que renforcer cette inquiétude<sup>69</sup>.

---

<sup>61</sup> HAUCK Volker et TADESSE SHIFERAW Lidet, « How can we judge the AU-EU partnership on peace and security », *ECDPM Great Insight*, vol. 9, no. 3, 2020, p. 32.

<sup>62</sup> VENTURI Bernardo, *Beyond business as usual: Igniting the AU-EU partnership on peace, security and governance*, European Think Tank Group, février 2022, p. 4.

<sup>63</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet, *The AU-UN peace and security partnership: Power and politics*, ECDPM, Discussion paper no. 305, septembre 2021, p. 15-16 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine », *op. cit.*, p. 100 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 5.

<sup>64</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 19-20.

<sup>65</sup> Service européen pour l'action extérieure, *Vision partagée, action commune*, *op. cit.*, p. 29.

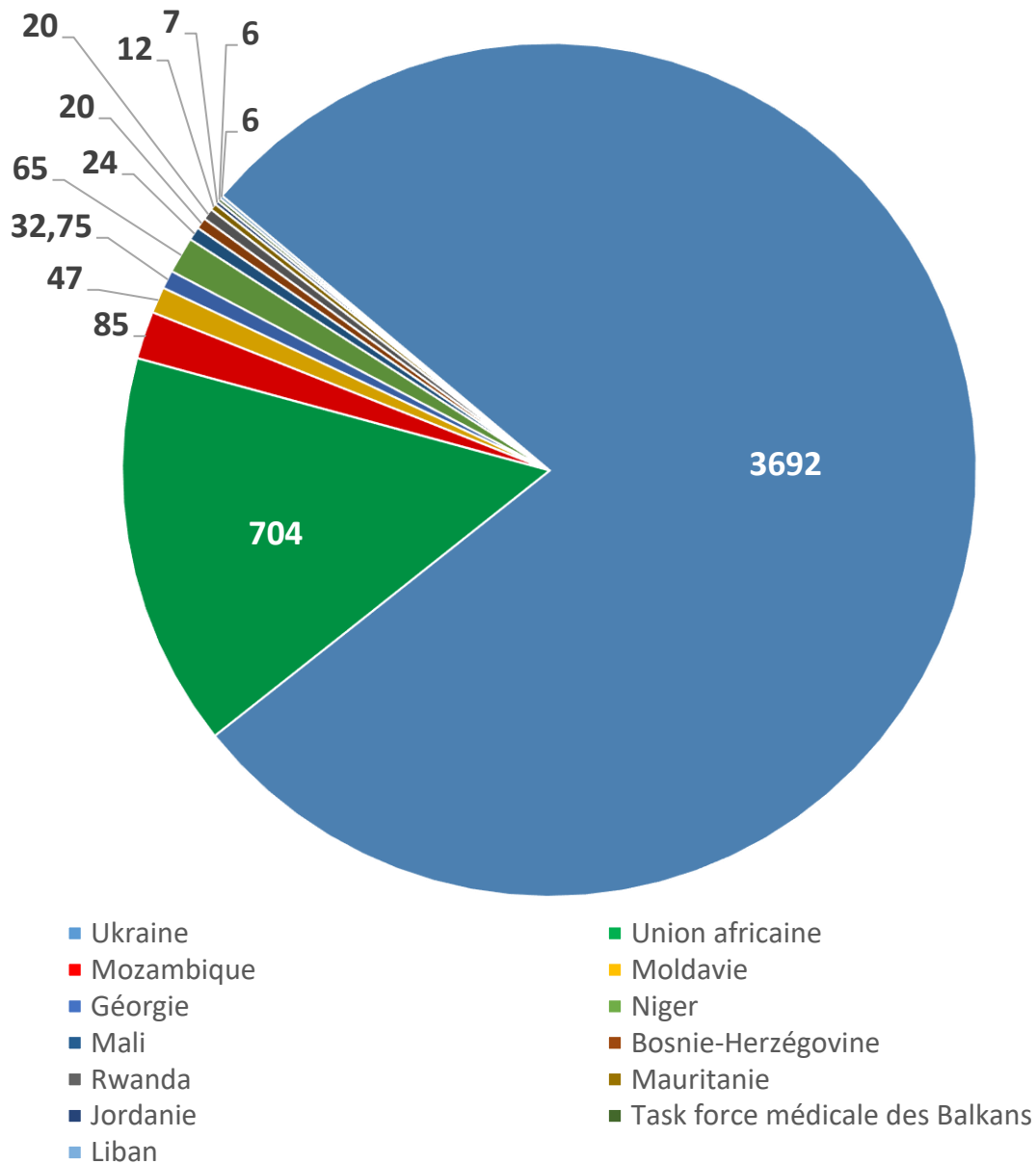
<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>67</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 2.

<sup>68</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>69</sup> BERGMANN Julian et KEIJZER Niels, « The war in Ukraine: financial, political and credibility challenges for EU-Africa cooperation on peace and security », *IDOS*, 23 mars 2022.

**Graphique 3. Répartition des montants alloués dans le cadre des mesures d'assistance au titre de la FEP en 2021-2022, en millions EUR**



Source : données du tableau en annexe<sup>70</sup>

À première vue, cette crainte semble être fondée. Au total, 3,6 milliards EUR du budget de la FEP ont été consacrés à l'aide à l'Ukraine en l'espace d'un an, depuis l'invasion russe du 24 février 2022<sup>71</sup>. La compilation des données sur les mesures d'assistances décidées dans le cadre de la FEP de 2021 au premier trimestre 2023 effectuée dans le tableau en annexe de cette étude montre la place très importante que prend le soutien à l'Ukraine dans le budget

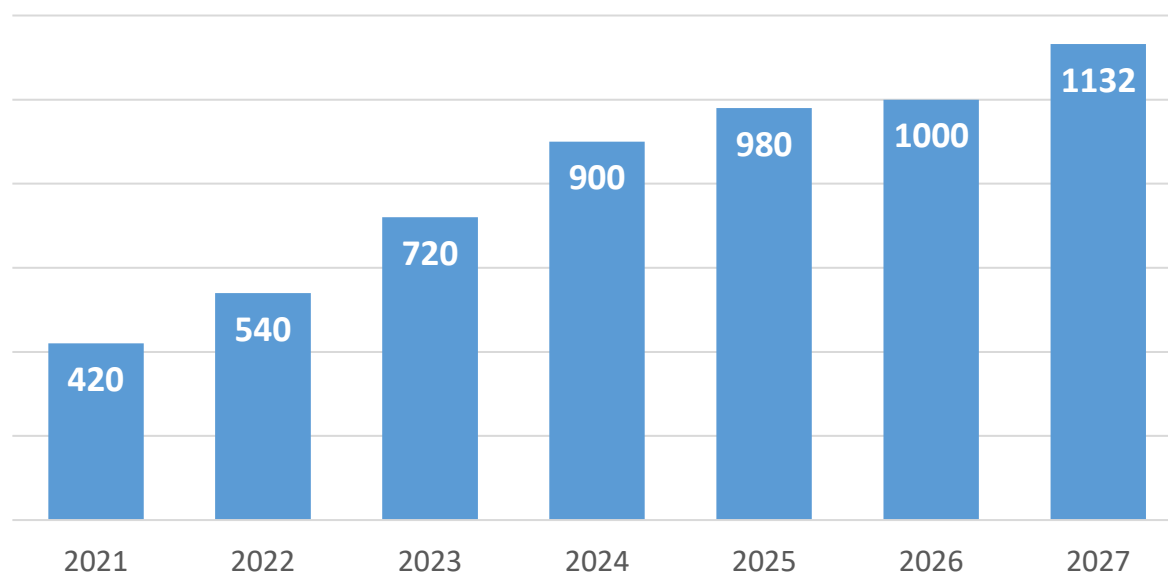
<sup>70</sup> Les données du tableau en annexe ne rendent compte que des mesures d'assistance décidées par une décision publiée du Conseil. Dans ce graphique, s'y ajoute les 100 millions EUR de fourniture d'équipements non-létaux décidés par les États membres s'étant abstenus dans le vote de la *Décision (PESC) 2022/1971* du 17 octobre 2022. Voir, BILQUIN Bruno, *op. cit.*, p. 1.

<sup>71</sup> BILQUIN Bruno, *European Peace Facility: Ukraine and beyond*, EPRS, At a glance, 17 novembre 2022, p. 1.

de la FEP. Plus des trois quarts des montants alloués dans le cadre des mesures d'assistance l'ont été pour l'Ukraine. Au total, le reste du monde a reçu quatre fois plus de fonds de la FEP que l'Afrique depuis que cet instrument a été activé en juillet 2021.

On s'est aussi interrogé sur les fonds qui resteraient disponibles pour la suite de la période 2021-2027, notamment pour l'Afrique<sup>72</sup>. Après que la HRU a initialement proposé en 2018 un budget de 10,5 milliards EUR sur la période 2021-2027<sup>73</sup> et que la présidence finlandaise du Conseil a proposé de le réduire à 4,5 milliards EUR<sup>74</sup>, le Conseil s'est finalement accordé en 2020 sur un budget pour sept ans de 5 milliards EUR en prix de 2018, soit 5,692 milliards EUR en prix de 2021. Il est alors prévu que les dépenses de la FEP augmentent progressivement au cours des sept premières années, passant de 420 millions EUR en 2021 à 1,132 milliards EUR en 2027<sup>75</sup>.

**Graphique 4. Plafonds prévisionnels pour les dépenses de la FEP, en millions EUR**



Source : Conseil de l'UE<sup>76</sup>

Avant l'invasion russe de l'Ukraine de février 2022, on considérait qu'en moyenne, après financement des prolongements de la FPA et du mécanisme Athéna, il ne devrait rester que 300 millions EUR par an sur le budget de la FEP pour de nouvelles dépenses<sup>77</sup>. Or, l'assistance apportée à l'Ukraine a non seulement largement dépassé le montant des dépenses prévues pour 2022, mais elle a même consommé une très importante part du budget total de la FEP qui devait tenir jusqu'en 2027. Au total, si l'on ajoute les mesures d'assistances et les autres

<sup>72</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 5.

<sup>73</sup> DENECKER Mathias, *op. cit.*, p. 6.

<sup>74</sup> BRZOZOWSKI Alexandra, « Faced with defence budget threats, EU eyes new money sources », *Euractiv*, 11 décembre 2019.

<sup>75</sup> IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 3.

<sup>76</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509*, *op. cit.*, Annexe I.

<sup>77</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 18 ; RUY Donatienne, *A European Peace Facility to Bolster European Foreign Policy?*, CSIS, 2 février 2021 ; SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 18.

dépenses (notamment, le financement des missions d'assistance et d'entraînement de l'UE), 86 % du budget 2021-2027 avait déjà été consommé à la fin de l'année 2022<sup>78</sup>.

Cela a conduit le Conseil à décider en décembre 2022 de relever le plafond des dépenses de la FEP de 2 milliards EUR (en prix de 2018) dès 2023, soit 7,979 milliards EUR en prix courants. L'augmentation totale du plafond jusqu'en 2027 pourrait atteindre les 5,5 milliards EUR (en prix de 2018)<sup>79</sup>. La FEP retrouverait donc le plafond budgétaire de 10,5 milliards EUR qui avait été proposé par la HRU en 2018 et cela devrait renforcer la capacité de la FEP à continuer à financer des mesures d'assistance à la fois pour l'Ukraine et pour les autres partenaires de l'UE. Toutefois, les possibilités de relever à l'avenir le plafond de la FEP ne sont pas illimitées. Dans sa décision formelle entérinant ce premier relèvement de 2 milliards EUR, le Conseil a clairement signifié que « l'augmentation globale totale du plafond financier de la facilité jusqu'en 2027 ne doit pas dépasser [5,5 milliards EUR] (aux prix de 2018) »<sup>80</sup>. Un milliard EUR sur les deux récemment débloqués devrait en outre être directement alloué au financement d'un transfert d'un million de munitions d'artillerie vers l'Ukraine<sup>81</sup>.

L'agression russe contre l'Ukraine de février 2022 a conduit les Européens à répondre dans l'urgence à une situation particulièrement grave aux portes de l'UE. Si l'on exclut des calculs l'aide apportée à l'Ukraine via la FEP après le 24 février 2022, on peut se faire une meilleure idée de la part des mesures d'assistance dirigées vers l'Afrique pendant la première année et demie d'existence de la FEP. On voit alors que les mesures d'assistance dirigées vers d'autres régions que l'Afrique ne représentent plus qu'un septième du total. En prenant en compte le fait que les 600 millions EUR alloués à l'UA dans le cadre d'un programme général d'assistance doivent couvrir la période 2022-2024 et que par conséquent seuls 40 % de cette somme devraient être consacrés à 2022 et au premier trimestre 2023<sup>82</sup>, le soutien à l'Afrique représente tout de même plus des trois quarts du montant des mesures d'assistance hors Ukraine.

Ceci dit, le soutien apporté à l'Afrique via la FEP reste sensiblement inférieur à ce qu'il était lors des dernières années d'existence de la FPA. En effet, l'UE avait contracté près de 450 millions EUR via la FPA en 2020 pour soutenir des OSP africaines<sup>83</sup>. Depuis l'activation de la FEP, 104 millions EUR ont été alloués au soutien aux OSP de l'UA pour le second semestre 2021<sup>84</sup>. Comme mentionné au paragraphe précédent, les 600 millions EUR supplémentaires qui ont été alloués à ce soutien aux OSP en avril 2022 sont censés couvrir une

---

<sup>78</sup> Conseil de l'Union européenne, « European Peace Facility: Council agrees €2 billion increase of the financial ceiling in 2023 », *op. cit.*

<sup>79</sup> Conseil de l'Union européenne, « Facilité européenne pour la paix: le Conseil porte le plafond financier à près de 7,98 milliards d'euros jusqu'en 2027 », 14 mars 2023.

<sup>80</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2023/577 du 13 mars 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix*, 13 mars 2023, p. 1.

<sup>81</sup> BRZOZOWSKI Alexandra, « EU proposes three-track approach to secure ammunition for Ukraine, support industry », *Euractiv*, 2 mars 2023 ; BRZOZOWSKI, « EU seals deal on joint ammunition procurement for Ukraine », *Euractiv*, 20 mars 2023.

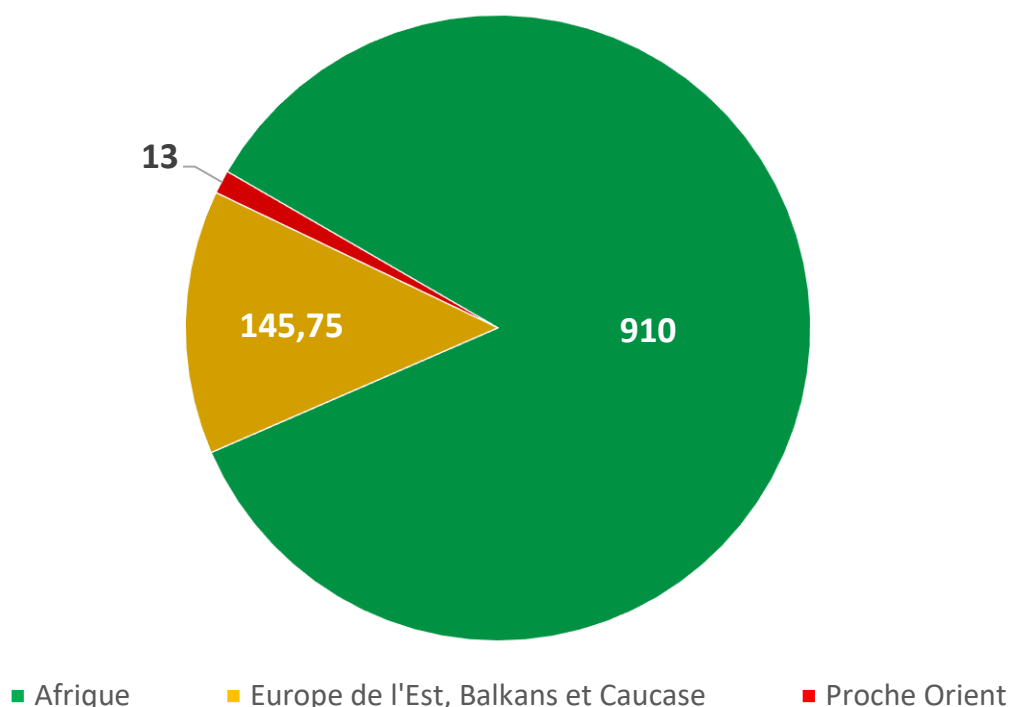
<sup>82</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2022/667, op. cit.*, art. 1(4).

<sup>83</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020, op. cit.*, p. 25

<sup>84</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (UE) 2021/1210*, 22 juillet 2021, art. 1.

période de trois ans entre 2022 et 2024<sup>85</sup>. En somme, bien que le soutien à l’Afrique soit conséquent, il reste insuffisant si on le compare aux sommes engagées du temps de la FPA<sup>86</sup>.

**Graphique 5. Répartition des montants alloués dans le cadre des mesures d’assistance au titre de la FEP en 2021-2022, excluant le soutien à l’Ukraine depuis le 24 février 2022, en millions EUR**



Source : données du tableau en annexe

### 2.3. Soutenir l’Afrique ou l’Union africaine ?

Cette question budgétaire ne peut pas être séparée de celle du rôle que laisse l’UE à l’UA dans la gestion de son aide aux OSP en Afrique. En effet, comme expliqué dans la première section de cette partie, les institutions de l’UE se sont interrogées ces dernières années sur l’efficacité de leur soutien financier aux OSP de l’UA. Le rapport de la Cour des comptes européenne de 2018 mentionné précédemment, qui mettait en lumière les insuffisances de l’UA en matière de suivi et d’évaluation du financement des OSP, a conduit les Européens à réduire le rôle de l’organisation régionale africaine dans la nouvelle FEP par rapport au rôle qu’elle jouait dans la FPA<sup>87</sup>. Comme expliqué dans la première partie de cette étude, alors que les financements de certaines opérations par la FPA devaient recevoir l’approbation du Conseil de paix et de sécurité de l’UA, celle-ci n’a pas de rôle formel dans le fonctionnement de la FEP<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Conseil de l’Union européenne, *Décision (PESC) 2022/667*, 21 avril 2022, art. 1(4).

<sup>86</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 5.

<sup>87</sup> WOLDEMICHAEL Shewit, *L’Afrique devrait mieux se préparer à la réorientation du financement européen de la sécurité*, ISS, 12 avril 2022.

<sup>88</sup> LOISEL Sébastien, *op. cit.*, p. 107 ; SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 12.



Le protocole d'accord de mai 2018 entre l'UE et l'UA au sujet de leur collaboration en matière de paix, sécurité et gouvernance encourage l'UE à consulter l'UA en cas de dépenses de la FEP dirigées vers l'Afrique, mais sans le rendre obligatoire<sup>89</sup>. Prenant appui sur ce texte, la décision du Conseil donnant naissance à la FEP se contente de rappeler l'objectif de « *maintenir les mécanismes de coopération établis, en particulier une approche intégrée fondée sur le partenariat, la consultation et une coordination stratégique renforcée* »<sup>90</sup>. Lorsque la Commission de l'UA a proposé que les contributions de la FEP transitent par son Fonds africain pour la paix, cette idée a été écartée à Bruxelles<sup>91</sup>. Ces changements qui réduisent le rôle de l'UA sont un moyen pour l'Europe d'exercer un meilleur contrôle sur l'usage de l'argent européen en Afrique<sup>92</sup>. L'UE a ainsi pour ambition de n'être plus seulement vue comme un bailleur de fonds, mais comme un acteur sur les questions de paix et de sécurité en Afrique — « *from payer to player* », pour reprendre la formule de Volker Hauck et Lidet Tadesse Shiferaw<sup>93</sup>.

En contournant l'UA, la FEP permet aussi aux Européens de financer plus facilement des coalitions *ad hoc* plutôt que des OSP de l'UA. Dans ces coalitions, les États fournisseurs de troupes prennent beaucoup plus de dépenses à leur charge et il est donc plus intéressant financièrement de soutenir ce type d'opération<sup>94</sup>. Un autre avantage est d'éviter de doubler les processus (et donc les lenteurs) bureaucratiques entre l'UE et l'UA. C'est notamment pour cette raison qu'une partie des États africains n'a pas vu d'un mauvais œil cette possibilité pour l'UE de financer un soutien à des opérations ou des forces militaires en Afrique sans passer par l'UA. Le soutien à la nouvelle FEP est par exemple plus fort en Afrique de l'Ouest et au Sahel qu'ailleurs sur le continent : le nouveau mécanisme y est perçu comme une façon d'accélérer les financements, sans subir les lenteurs de l'UA<sup>95</sup>. De nombreuses organisations sous-régionales et d'États africains qui pourraient être directement bénéficiaires de mesures d'assistances via la FEP n'ont en effet pas intérêt à soutenir un rôle de l'UA comparable à celui qu'elle avait dans la FPA<sup>96</sup>. Comme les décisions de politique extérieure et de sécurité sont prises à l'unanimité au sein des instances de l'UA, ce soutien à la nouvelle FEP d'une partie des États africains empêche l'UA en tant qu'organisation de protester contre la réduction de son rôle. C'est ainsi que l'on peut interpréter l'absence de protestation africaine concernant la FEP lors du sommet UE-UA de février 2022<sup>97</sup>.

---

<sup>89</sup> Conseil de l'Union européenne, « Memorandum of Understanding between the Africa Union and the European Union on Peace, Security and Governance », *op. cit.* ; TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 5.

<sup>90</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509*, *op. cit.*, « considérant » n°16.

<sup>91</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 14.

<sup>92</sup> WOLDEMICHAEEL Shewit, *op. cit.*

<sup>93</sup> HAUCK Volker et TADESSE SHIFERAW Lidet, « How can we judge the AU-EU partnership on peace and security? », *op. cit.*, p. 29.

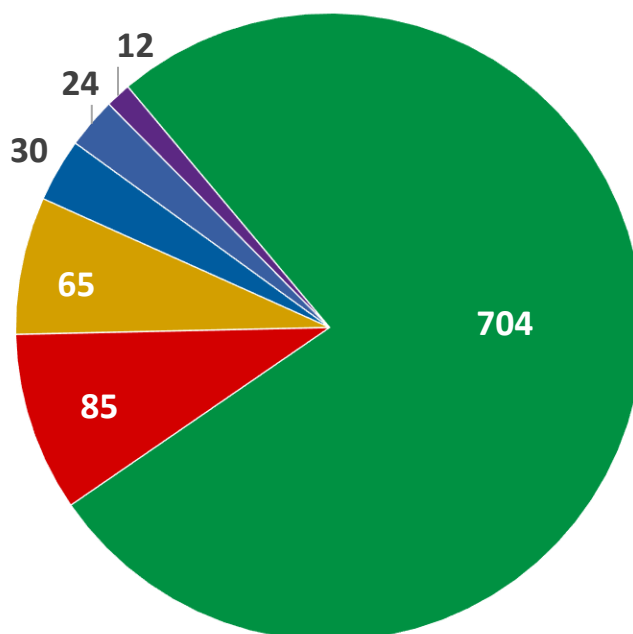
<sup>94</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 7.

<sup>95</sup> WOLDEMICHAEEL Shewit, *op. cit.*

<sup>96</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>97</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine », *op. cit.*, p. 102.

**Graphique 6. Répartition des montants alloués en Afrique dans le cadre des mesures d'assistance au titre de la FEP en 2021-2022, en millions EUR**



■ Union africaine ■ Mozambique ■ Niger ■ Mali ■ Rwanda ■ Mauritanie

Source : données du tableau en annexe

Certes, l'UA continue d'être soutenue par l'UE via la FEP, en utilisant la procédure de « programme général » décrite dans la première partie de cette étude : après une décision du Conseil fixant la portée géographique et temporelle d'un programme d'assistance et son enveloppe budgétaire, chaque décision particulière d'allocation des fonds de cette enveloppe est décidée par le COPS sur proposition du HRU<sup>98</sup>. Ce programme général a permis d'allouer 104 millions EUR aux OSP de l'UA pour le second semestre 2021<sup>99</sup>, puis 600 millions EUR pour la période 2022-2024<sup>100</sup>. À première vue, l'assistance accordée à l'UA représente donc les trois quarts du montant total des mesures d'assistance allouées pour l'Afrique. Toutefois en prenant en compte le fait que ces 600 millions EUR doivent financer des OSP jusqu'en 2024, le soutien à l'UA représente plutôt les deux tiers des mesures d'assistance destinées à l'Afrique via la FEP jusqu'au premier trimestre 2023. Concernant l'AMISOM [devenue Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) en avril 2022], dont la conduite par l'UA a été critiquée en Europe, jusqu'à remettre en cause une partie des financements de la mission, seuls 65 millions EUR lui ont été alloués pour le second semestre 2021, 120 millions EUR pour toute l'année 2022 et 85 millions pour l'année 2023<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> SANTOPINTO Federico, *Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ?*, op. cit., p. 19.

<sup>99</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (UE) 2021/1210*, op. cit.

<sup>100</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2022/667*, op. cit.

<sup>101</sup> Conseil de l'Union européenne, « Soutien de l'UE à la mission de l'Union africaine en Somalie: le Conseil approuve un soutien supplémentaire au titre de la facilité européenne pour la paix », 6 juillet 2022 ; Conseil de l'Union européenne, « Soutien de l'UE à la Somalie: le Conseil approuve une aide supplémentaire, au titre de la facilité européenne pour la paix, en faveur de l'armée nationale somalienne et de la mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) », 2 mars 2023.

Ces montants sont très inférieurs aux presque 300 millions EUR contractés pour l'AMISOM en 2020 via la FPA<sup>102</sup> et posent donc la question d'un désengagement progressif de l'UE du financement de cette opération.

Le lancement de la FEP a donc fait naître des questionnements et des inquiétudes sur la place de l'UA dans la coopération Afrique-Europe en matière de sécurité et le risque d'effacement de son leadership dans les OSP<sup>103</sup>. Les intérêts et objectifs de l'UE et de l'UA en matière de maintien de la paix en Afrique ne seront pas nécessairement toujours alignés<sup>104</sup>. La boussole stratégique de 2022 précise ainsi que «*la stabilité dans le golfe de Guinée, dans la Corne de l'Afrique et dans le canal du Mozambique demeure un impératif de sécurité majeur pour l'UE, également en raison du fait qu'il s'agit de routes commerciales essentielles*»<sup>105</sup>. La Corne de l'Afrique, ainsi que le Sahel sont aussi des régions particulièrement importantes vues d'Europe, car une partie importante de l'immigration africaine vers l'Europe en est issue. On note que l'UE est en revanche moins directement concernée par la situation dans la région des Grands Lacs, qui est pourtant une priorité pour l'UA<sup>106</sup>. Un autre problème de la concentration des décisions sur les questions de paix et de sécurité en Afrique au Conseil de l'UE est que des États membres de l'UE cherchent à pousser les fonds de la FEP vers leurs anciennes colonies : l'Italie vers la Somalie ; la France vers le Sahel ; le Portugal vers le Mozambique<sup>107</sup>.

La destination des fonds alloués au titre de la FEP pour renforcer les capacités militaires de certains États africains suit ce schéma depuis un an et demi. Ce sont ainsi les forces maliennes, nigériennes et mauritaniennes qui ont été renforcées au Sahel. Dans les cas maliens et nigériens, c'est Expertise France, l'agence française d'expertise technique internationale, qui a été désignée comme acteur de mise en œuvre de la mesure<sup>108</sup>. Les intérêts européens dans le canal du Mozambique ont aussi conduit à des mesures d'assistance pour les forces du Mozambique et les forces rwandaises qui vont y être déployées. Là encore, l'acteur désigné pour la mise en œuvre de la mesure d'assistance au Mozambique est le ministère de la défense portugais<sup>109</sup>.

La FEP est donc née dans un contexte de difficultés de financement pour les OSP en Afrique. Le poids très important du soutien à l'Ukraine a dans les premières dépenses de la FEP a fait craindre que l'Afrique se trouve délaissée par l'UE au profit d'autres partenaires pour sa politique de sécurité. Certes, si l'on exclut la réponse en urgence à la situation ukrainienne du bilan, l'Afrique reste la principale bénéficiaire des mesures d'assistance de la FEP et l'Union africaine reste la principale bénéficiaire de la FEP. Cependant, les OSP de l'UA sont beaucoup moins financées par la FEP depuis un an et demi qu'elles ne l'étaient par la FPA. Des mesures d'assistances bilatérales au bénéfice de certains États africains se sont en revanche

---

<sup>102</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, *op. cit.*, p. 25

<sup>103</sup> WOLDEMICHAEEL Shewit, *op. cit.*

<sup>104</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine », *op. cit.*, p. 102.

<sup>105</sup> Conseil de l'Union européenne, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, 7371/22, 21 mars 2022, p. 10.

<sup>106</sup> HAUCK Volker et TADESSE SHIFERAW Lidet, *How can we judge the AU-EU partnership on peace and security*, *op. cit.*, p. 31; VENTURI Bernardo, *op. cit.*, p. 4.

<sup>107</sup> SANTOPINTO Federico, *La nouvelle Facilité européenne pour la paix*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>108</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/2137*, 2 décembre 2021, art. 4 ; Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2022/1236*, 18 juillet 2022, art. 4.

<sup>109</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/2023*, 19 novembre 2021, art. 4.

développées suivant les priorités décidées à Bruxelles. Il existe un risque réel de marginalisation de l'UA si l'UE opère directement en Afrique sur les questions de paix et de sécurité en nouant des partenariats bilatéraux en matière de paix et de sécurité avec des États africains. Cela pourrait affaiblir les efforts de dialogue et de médiation que conduit l'UA au profit d'une approche européenne plus tournée vers le renforcement des appareils sécuritaires de certains États africains. Et ce d'autant plus que la FEP permet désormais la livraison d'armes létales<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> VENTURI Bernardo, *op. cit.*, p. 5.

### 3. Les transferts d'armes et le précédent ukrainien

---

L'une des principales nouveautés de la FEP par rapport à la FPA est la possibilité de transférer des armes létales à un État tiers. Elle a fait l'objet de nombreux débats au Conseil. La France et l'Allemagne étaient particulièrement actives pour que les États européens disposent de cette option parmi les mesures d'assistances réalisables via la FEP. Le Danemark, Malte et les Pays-Bas y étaient en revanche opposés alors que l'Irlande et la Suède ont insisté pour qu'un cadre réglementaire solide limite les risques de détournement ou de mésusage<sup>111</sup>. Cette nouvelle option a aussi suscité des réactions dans la société civile. Dans un communiqué commun, un groupe de quarante ONG et *think tanks* a mis en garde contre les risques associés à la mise en œuvre de la FEP et, en particulier, a demandé au Conseil de renoncer à la possibilité de livrer des armes létales à des États tiers via la FEP<sup>112</sup>. Cette capacité a finalement été intégrée dans la décision adoptée par consensus par le Conseil en mars 2021<sup>113</sup>. Onze mois plus tard, elle était utilisée pour la première fois pour fournir une assistance à l'Ukraine, agressée par la Russie en février 2022.

Cette troisième et dernière partie examine d'abord la façon dont ces premiers transferts d'armes vers l'Ukraine ont eu lieu et les conclusions plus générales qu'on peut ou non en tirer quant aux fournitures d'armes via la FEP. Elle rappelle ensuite que si une telle mesure était mise en œuvre au bénéfice d'États africains, cela soulèverait un certain nombre de problématiques spécifiques à ce continent. Enfin, elle se penche sur les risques inhérents à d'éventuels transferts d'armes létales vers l'Afrique et les pistes de réflexion pour limiter ces risques.

#### 3.1. Qu'apprendre des transferts d'armes à l'Ukraine ?

Les informations disponibles sur les procédures exactes qui seraient en vigueur pour encadrer ces transferts n'étant que très parcellaires, les transferts d'armes vers l'Ukraine via la FEP ont été scrutés avec attention. La décision du Conseil de mars 2021 qui a créé la FEP précise que tout transfert d'armes létales via la FEP doit respecter une certaine procédure, décrite dans la première partie de cette étude. Toute proposition de mesure d'assistance, et *a fortiori* celles impliquant la livraison d'armes létales «*sont accompagnées d'une évaluation réalisée par le haut représentant, comprenant une analyse de la sensibilité aux conflits et du contexte et une analyse de risque et d'impact, et comportent des garanties appropriées, des contrôles, des éléments d'atténuation et d'accompagnement et des arrangements en matière de suivi et d'évaluation*»<sup>114</sup>. Cette décision précise également que le Conseil et l'État européen qui

---

<sup>111</sup> NIELSEN Nikolaj, « Doubts over using EU 'peace fund' to supply arms to Africa », *EU Observer*, 28 novembre 2019.

<sup>112</sup> *European 'Peace' Facility: Causing harm or bringing peace?*, Joint Civil Society Statement, 18 novembre 2020, 10 pages.

<sup>113</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509, op. cit.*, art. 5(3).

<sup>114</sup> *Ibid.*, art. 56(4).

exporte des armes létales pour mettre en œuvre une mesure d'assistance de la FEP peuvent chacun fixer leurs propres conditions à l'État tiers bénéficiaire de la mesure d'assistance<sup>115</sup>.

La décision du Conseil s'accompagne d'un « cadre méthodologique intégré » qui fixe les principes à respecter et les étapes suivies dans l'évaluation d'une proposition de mesure d'assistance. Ce document n'a pas été rendu public et on doit se contenter, pour en savoir plus sur son contenu, d'une page de questions et réponses du SEAE.

- Le cadre méthodologique intégré repose ainsi sur quatre principes : 1) le respect des dispositions juridiques pertinentes, qu'elles relèvent du droit national, international ou européen; 2) la protection de l'UE et des populations locales; 3) la proportionnalité entre les moyens transférés et les objectifs à atteindre et 4) des contrôles post-livraison.
- Le cadre méthodologique intégré suit une approche en deux étapes : 1) une évaluation du contexte de la situation de crise et de l'influence que la mesure d'assistance envisagée via la FEP pourrait avoir sur elle et 2) l'identification des mesures de contrôles nécessaires à la future mesure d'assistance.
- Toujours d'après ce cadre, ces contrôles post-livraison dépendent de trois facteurs : 1) de ce qui était prévu dans la Décision du Conseil ayant autorisé le transfert; 2) des décisions subséquentes du Conseil et 3) des mesures demandées par l'État exportateur.

Le cadre précise en outre que les engagements que doit prendre le bénéficiaire d'une mesure d'assistance seront décrits dans l'Arrangement entre l'UE et le bénéficiaire. Ces conditions doivent aussi apparaître dans la décision du Conseil approuvant la mesure d'assistance. Enfin, des conditions de suspension ou de cessation de la mesure d'assistance, en cas de violation de ses engagements ou de perte de l'équipement par le bénéficiaire, seront précisées dans la décision du Conseil approuvant la mesure d'assistance<sup>116</sup>.

Sans accès à ce cadre méthodologique intégré et sans plus de transparence sur les procédures suivies pour décider d'une mesure d'assistance, on a donc scruté la procédure suivie pour le financement par la FEP d'une partie des transferts d'armes européens à l'Ukraine. La question est d'autant plus intéressante qu'un problème de trafic d'armes était déjà présent en Ukraine bien avant les invasions russes de 2014 et 2022. Il est difficile de mesurer l'activité du trafic d'armes en Ukraine du fait du conflit. Malgré les efforts de contrôle mis en place à partir de 2014, la gestion du flot d'armes qui se déverse sur le pays suscite des inquiétudes de plus en plus vives quant au risque de voir des équipements militaires détournés vers les canaux du marché noir, tant ceux qui existaient déjà avant le conflit que ceux qui sont susceptibles de s'être développés depuis<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, art. 56(3).

<sup>116</sup> Service européen pour l'action extérieure, « Questions and answers on the European Peace Facility's Integrated Methodological Framework », 22 mars 2021.

<sup>117</sup> GIORNO Taylor, « Risk of weapons vanishing as over 20 countries send arms to Ukraine », *Responsible Statecraft*, 7 mars 2022.

Comme expliqué dans la première partie, la procédure d'attribution d'une mesure d'assistance via la FEP commence par la rédaction d'une note conceptuelle par le SEAE ou un État membre qui doit intégrer une « *analyse préliminaire de la sensibilité du conflit, du contexte et des risques et assortie de réflexions initiales concernant une analyse d'impact, ainsi que de mesures de protection et d'atténuation des risques* »<sup>118</sup>. Cette note n'est normalement pas rendue publique, mais pour le cas de la fourniture d'armes létales à l'Ukraine, elle a fuité. Elle prend la forme d'un document de huit pages, qui reste évasif et lacunaire sur la question des risques associés à un transfert d'armes à l'Ukraine : « *La mesure d'assistance proposée, comme toute politique ou intervention comparable, comporte un risque général d'alimenter la violence et les conflits. De même, il peut y avoir un risque de faciliter les violations du droit international des droits humains/droit international humanitaire, même s'il n'existe que peu de preuves crédibles de transgressions par les forces armées ukrainiennes au cours de la période récente. Il convient de mesurer le coût de l'inaction face à la grave menace qui pèse sur la sécurité, l'intégrité territoriale et la population civile de l'Ukraine.* »<sup>119</sup> On y trouve donc, exprimée clairement, l'idée que les risques inhérents à des transferts d'armes vers une zone de guerre doivent faire l'objet d'une analyse contrefactuelle où on les met en balance avec « les coûts de l'inaction ».

Les conditions que la note conceptuelle proposait d'exiger de l'Ukraine étaient son engagement à respecter le droit international et particulièrement le droit international des droits humains et le droit international humanitaire. L'Ukraine devait aussi accepter des contrôles post-export du SEAE, sans que leurs modalités soient précisées<sup>120</sup>. On retrouve les mêmes très courtes dispositions dans la décision du Conseil permettant la fourniture d'armes létales à l'Ukraine via la FEP<sup>121</sup>. La question des engagements que devait prendre l'Ukraine et des contrôles post-livraison doit, selon la décision, être précisée dans un arrangement entre le HRU et l'Ukraine, mais ce document n'est pas non plus rendu public dans la procédure de décision sur les mesures d'assistance. Cette relative opacité et la prise en compte *a minima* des risques de détournement ou de mauvaise utilisation des armes létales dont l'UE allait financer le transfert via la FEP dans la note conceptuelle s'expliquent par la situation d'urgence dans laquelle l'Ukraine s'est trouvée le 24 février 2022. L'analyse des impacts et des risques de transferts d'armes a sans doute été menée bien plus vite que ce que prévoyait le cadre méthodologique intégré<sup>122</sup>. La précipitation européenne s'est d'ailleurs particulièrement observée lorsque le HRU Josep Borrell a promis trois jours après l'attaque russe du 24 février que l'UE fournirait des avions de combat à l'Ukraine, alors qu'aucune décision de la sorte n'avait été prise par le Conseil<sup>123</sup>. Si l'on peut saluer la rapidité de la réaction européenne, il reste toutefois inquiétant de constater qu'une décision de transférer des armements sur des

---

<sup>118</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509, op. cit.*, art. 57(1).

<sup>119</sup> Conseil de l'Union européenne, *Concept note for an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force, op. cit.*, p. 5 : « *The proposed assistance measure, like any comparable policy or intervention, carries a general risk of driving violence and conflict. Similarly, there may be a risk of facilitating violations of IHRL/IHL even if there is minimal credible evidence of transgressions by the UAF in the recent period. Against this should be measured the cost of inaction in the face of the severe threat to Ukraine's security, territorial integrity and civilian population.* » (traduction libre).

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2022/338, 28 février 2022, art. 3, 6.*

<sup>122</sup> BERGMANN Julian et KEIJZER Niels, *op. cit.*

<sup>123</sup> FOTIDIADIS Apostolis, SCHMIDT Nico, « The European Peace Facility, an unsecured gun on EU's table », *Investigate Europe*, 29 mars 2022.

fonds européens a pu être prise à la suite d'une analyse si rapide de la situation<sup>124</sup>. Elle aura aussi des répercussions sur la future relation de l'UE à l'Afrique comme le démontre la section suivante.

### 3.2. La crédibilité européenne en jeu

Si l'Ukraine a été le premier bénéficiaire de transferts d'armes létales via la FEP, cette possibilité avait été évoquée pour l'Afrique bien avant. En février 2020, alors que les contours exacts de la FEP étaient encore en négociation au sein du Conseil, le HRU Josep Borrell avait expliqué lors d'un déplacement à Addis-Abeba que les transferts d'armes à l'Afrique sur des fonds européens faisaient partie des raisons d'être de la nouvelle FEP<sup>125</sup>.

La capacité à fournir des armes létales à des armées africaines via la FEP a souvent été présentée comme une façon de combler une lacune de la FPA : les troupes entraînées par les EUTM ne pouvaient pas bénéficier d'une aide européenne pour acquérir une grande partie des équipements militaires qu'elles devaient apprendre à utiliser. EUTM Somalie a par exemple dû utiliser des répliques de fusils en bois pour l'entraînement de certains soldats. Ce manque est un problème connu de longue date et signalé par les formateurs déployés en EUTM à leur hiérarchie. Il diminue l'efficacité de l'entraînement dispensé et, conséquemment, les capacités des troupes entraînées une fois qu'elles sont déployées<sup>126</sup>. Fournir de l'équipement aux troupes entraînées par les EUTM a donc été présenté comme une des priorités lors des négociations sur la FEP puis lors de leur conclusion en mars 2021<sup>127</sup>. La boussole stratégique de l'UE de mars 2022 a confirmé cette priorité<sup>128</sup>.

Cette nouvelle possibilité ouverte par la FEP a aussi vu le jour parce que certains États européens, par exemple la France, équipaient déjà certaines armées africaines en armes létales et voulaient européeniser cette fonction<sup>129</sup>. Une aide de l'UE plutôt que d'un État qui est une ancienne puissance coloniale pourrait être moins controversée en Afrique et même être utilisée plus facilement comme récompense en échange de réformes démocratiques et anti-corruption<sup>130</sup>. Toutefois, l'exemple de l'aide accordée au titre de la FEP et au bénéfice du Mali, du Niger ou du Mozambique montre qu'europeaniser l'aide ne suffit pas à effacer certains héritages. Les mesures d'assistance vers ces trois États ont toutes été mise en œuvre

---

<sup>124</sup> MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 7.

<sup>125</sup> HERSZENHORN David M., BARIGAZZI Jacopo et MARKS Simon, « To be top gun on foreign affairs, Borrell says EU must buy weapons », *Político*, 28 février 2020.

<sup>126</sup> BERGMANN Julian et MÜLLER Patrick, « Failing forward in the EU's common security and defense policy: the integration of EU crisis management », *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 10, 2021 p. 1676-1677 ; HAGSTRÖM FRISELL Eva et SJÖKVIST Emma, *To Train and Equip Partner Nations – Implications of the European Peace Facility*, FOI, Memo no. 7486, février 2021, p. 4.

<sup>127</sup> DENECKERE Mathias, *op. cit.*, p. 4 ; IMMENKAMP Beatrix, *op. cit.*, p. 10.

<sup>128</sup> Conseil de l'Union européenne, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>129</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 10.

<sup>130</sup> HAGSTRÖM FRISELL Eva et SJÖKVIST Emma, *op. cit.*, p. 6 ; FERRANDO Megan, *Is the European Peace Facility really about peace?*, CER, 17 décembre 2021, p. 2.



par leur ancienne puissance coloniale : la France (cas du Mali et du Niger) ou le Portugal (cas du Mozambique)<sup>131</sup>.

Dans un contexte où l'UE n'est plus le seul partenaire de l'Afrique et doit faire face à des compétiteurs stratégiques comme la Russie, la Chine ou la Turquie<sup>132</sup>, elle compte utiliser la FEP et la possibilité qu'elle offre de procéder à des transferts d'armes pour répondre à cette compétition. En République centrafricaine, la mission de formation EUTM RCA ne pouvait pas fournir des armes aux forces entraînées. La Russie en a donc profité, par ses livraisons d'armes légères à la République centrafricaine, pour gagner un important capital politique auprès des dirigeants centrafricains<sup>133</sup>. La FEP permet d'associer entraînement via une EUTM et équipement via une mesure d'assistance. Cela rendrait les partenariats proposés par l'UE au moins aussi intéressants voire plus que ceux de la Turquie ou de la Russie, qui équipent déjà les forces qu'ils entraînent en Afrique<sup>134</sup>.

La situation en Ukraine a agi comme un révélateur de l'état de la relation entre l'Europe et l'Afrique, comme le soulignent les chercheuses Lidet Tadesse Shiferaw (*European Think Tank Group*) et Irene Paviotti (*Instituto Affari Internazionali*). En mars 2022, les Européens ont découvert que plus du tiers des États africains se sont abstenus ou ont voté contre la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies condamnant l'agression russe contre l'Ukraine<sup>135</sup>. Ces condamnations timides de l'agression russe ont été vues comme un indice de la fragilisation du lien Europe-Afrique et de l'influence grandissante de la Russie sur ce continent. Vu d'Afrique, le fait que les Européens attendent des Africains une condamnation sans ambiguïté de l'agression russe a paru comme l'expression d'un double standard venant de certains États ayant participé à ou soutenu l'invasion de l'Irak en 2003. L'attitude européenne vis-à-vis des réfugiés ukrainiens a également contrasté avec la façon dont sont reçus les réfugiés africains et renforcé cette impression<sup>136</sup>. En outre, avoir accordé la fourniture d'armes létales via la FEP à l'Ukraine aussi précipitamment, c'est-à-dire en allégeant les procédures prévues dans le cadre méthodologique intégré risque de créer un précédent qui fera passer toute évaluation rigoureuse des risques de transferts d'armes vers l'Afrique comme excessivement tatillonne et l'expression d'un « deux poids, deux mesures » aux dépens des Africains<sup>137</sup>. Par sa réponse rapide à l'invasion de l'Ukraine, l'UE s'est donc mise dans une situation délicate pour l'avenir de sa relation avec l'Afrique.

---

<sup>131</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/2137*, *op. cit.*, art. 4 ; Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/2023*, *op. cit.*, art. 4 ; Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2022/1236*, *op. cit.*, art. 4.

<sup>132</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 3.

<sup>133</sup> RUY Donatienne, *op. cit.*

<sup>134</sup> HAGSTRÖM FRISELL Eva et SJÖKVIST Emma, *op. cit.*, p. 3, 6.

<sup>135</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Résolution ES-11/1*, A/RES/ES-11/1, 2 mars 2022.

<sup>136</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.* p. 2-3.

<sup>137</sup> BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick, *op. cit.*, p. 5-7.

### 3.3. Les risques inhérents à des transferts d'armes vers l'Afrique

Si refuser de transférer des armes létales via la FEP vers l'Afrique risque de compliquer la relation Europe-Afrique, en fournir n'est pas non plus sans risque, même pour équiper des forces africaines déjà encadrées par des formateurs européens. La décision du Conseil ayant institué la FEP indiquait que tout transfert d'équipement militaire devrait respecter la position commune de 2008 régissant le contrôle des exportations d'équipements militaires<sup>138</sup>. Cette position commune fixe huit critères à prendre en compte avant qu'un État européen n'autorise un transfert de matériel militaire vers un État tiers<sup>139</sup> :

- 1) le respect des obligations et engagements internationaux;
- 2) le respect des droits humains dans le pays de destination finale;
- 3) la situation interne dans le pays d'utilisation finale;
- 4) la préservation de la paix et de la stabilité régionales;
- 5) la sécurité nationale des États membres de l'UE, des alliés et des pays amis;
- 6) le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale;
- 7) le risque de détournement; et
- 8) la compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique de l'utilisateur final.

Le transfert d'armes létales vers certains États africains pourrait être remis en question au nom de plusieurs de ces critères.

Les forces armées engagées dans des opérations militaires récentes en Afrique ont connu de nombreux problèmes de détournement d'armes létales. La Force opérationnelle interarmées multinationale pour le lac Tchad a par exemple perdu des armes légères et de petits calibres dans des attaques conduites par Boko Haram. La même chose est arrivée aux forces du G5 Sahel face aux groupes armés qu'elles combattent<sup>140</sup> ainsi qu'aux forces de l'AMISOM face à Al-Shabaab<sup>141</sup>. On a aussi rapporté des problèmes de corruption au sein de l'AMISOM qui ont pu alimenter le trafic d'armes<sup>142</sup>. Les mesures prises par de nombreux États africains pour contrôler leurs stocks d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions sont insuffisantes au vu de leurs engagements internationaux comme l'ont montré plusieurs rapports de l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) et du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (UNPOA)<sup>143</sup>. Ces circonstances sont d'autant plus inquiétantes que la durée de vie des armes légères et de petit calibre est longue. Des armes détournées seront donc un problème pour des décennies<sup>144</sup>.

Des risques existent en effet que des armes létales livrées au titre de la FEP soient utilisées pour commettre des violations des droits humains ou du droit international humanitaire. De

---

<sup>138</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision (PESC) 2021/509*, *op. cit.*, art. 56(3).

<sup>139</sup> Conseil de l'Union européenne, *Position commune 2008/944/PESC*, 8 décembre 2008, art. 8(2).

<sup>140</sup> BERMAN Eric G., « Weapons Losses Fueling Africa's Militant Groups », *ACSS*, 28 mars 2022 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 11.

<sup>141</sup> MONTANARO Lucia et RÄTY Tuuli, « EU's new €10bn 'peace facility' risks fuelling conflict », *EU Observer*, 27 novembre 2019.

<sup>142</sup> DENECKER Mathias, *op. cit.*, p. 8 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 12.

<sup>143</sup> Pour une synthèse de ces rapports, voir MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 12-13.

<sup>144</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 19.

nombreuses exactions (exécution extrajudiciaires, viols, détentions arbitraires, etc.) dans la région sahéenne sont attribuables aux forces africaines qui y opèrent, y compris dans le cadre du G5 Sahel<sup>145</sup>. Les discriminations ethniques et les exactions dont se sont rendues coupables les forces armées maliennes ont d'ailleurs fait basculer une partie de la population vers les groupes armés djihadistes, alimentant la spirale de la violence<sup>146</sup>. Des exactions similaires ont été commises par des forces soutenues ou entraînées par l'UE en Somalie, en République centrafricaine ou au Mozambique<sup>147</sup>. La présence sécuritaire russe au Mali et en Centrafrique, notamment avec le déploiement du groupe Wagner fait craindre que les troupes formées par les EUTM ne soient associées aux exactions de ce groupe<sup>148</sup>. En Centrafrique, un bataillon entraîné par l'UE en Centrafrique est déjà sous les ordres de ce groupe<sup>149</sup>. Au Mali les forces armées régulières se sont associées au groupe Wagner en mars 2022 pour une exécution extrajudiciaire de masse qui est dénoncée par *Human Rights Watch* comme l'une des pires atrocités du conflit<sup>150</sup>.

Plusieurs problèmes se posent aussi lorsque l'on pense à renforcer les capacités de l'appareil militaire de certains États africains (voire à leur livrer des armes létales), surtout lorsque ces États ont des régimes autoritaires et un piètre bilan en termes de respect des droits humains et de bonne gouvernance. Les armes ainsi fournies risquent de servir à poursuivre la répression contre l'opposition politique tout en la déguisant en lutte contre le terrorisme, voire se retourner contre un gouvernement démocratiquement élu dans le cas d'un coup d'État militaire<sup>151</sup>. D'après l'*International Crisis Group*, « dans des États fragiles, caractérisés par de hauts niveaux de précarité institutionnelle et sociale ou touchés par des conflits armés, où il est particulièrement probable que l'aide soit mal utilisée, l'UE devrait éviter de financer armes et munitions et se concentrer sur un appui non létales »<sup>152</sup>. Cette inquiétude est d'autant plus justifiée que trois des cinq États du G5 Sahel ont récemment été touchés par des coups d'État militaires (Mali, Tchad, et Burkina Faso)<sup>153</sup>. Au Mali, la lenteur de la transition vers un gouvernement démocratiquement élu et la présence des mercenaires russes du Groupe Wagner a conduit l'UE à suspendre l'entraînement dispensé par l'EUTM aux forces maliennes en avril 2022 puis à suspendre également la mesure d'assistance au titre de la FEP en mai 2022, soit seulement 5 mois après qu'elle a été adoptée<sup>154</sup>. Ce rétropédalage de l'UE montre les

---

<sup>145</sup> MONTANARO Lucia et RÄTY Tuuli, *op. cit.* ; Human Rights Watch, « Sahel: End Abuses in Counterterrorism Operations », 13 février 2021 ; FERRANDO Megan, *op. cit.*, p. 3 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 14.

<sup>146</sup> DENECKER Mathias, *op. cit.*, p. 8.

<sup>147</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 16 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 14-15.

<sup>148</sup> HAGSTRÖM FRISSELL Eva et SJÖKVIST Emma, *op. cit.*, p. 3 ; FOTIDIADIS Apostolis, SCHMIDT Nico, *op. cit.* ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 14 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 4.

<sup>149</sup> FERRANDO Megan, *op. cit.*, p. 3.

<sup>150</sup> Human Rights Watch, « Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers », 5 avril 2022.

<sup>151</sup> FURNESS Mark et BERGMANN Julian, *A European Peace Facility Could Make a Pragmatic Contribution to Peacebuilding around the World*, DIE, Briefing Paper, juin 2018, p. 4 ; DENECKER Mathias, *op. cit.*, p. 8 ; MONTANARO Lucia et RÄTY Tuuli, *op. cit.* ; International Crisis Group, *op. cit.*, p. 22-23 ; VENTURI Bernardo, *op. cit.*, p. 5 ; TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 3-4.

<sup>152</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. ii.

<sup>153</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et HAUCK Volker, « The War in Ukraine », *op. cit.*, p. 101.

<sup>154</sup> Conseil de l'Union européenne, « Conseil des affaires étrangères, 11 avril 2022 », 11 avril 2022 ; Conseil de l'Union européenne, « Conseil des affaires étrangères (Défense), 17 mai 2022 », 17 mai 2022.

faillies de l'analyse des risques d'une mesure d'assistance par le SEAE. C'est l'une des raisons pour laquelle la Suède s'était abstenue lors de vote de la mesure en décembre 2021<sup>155</sup>.

Des doutes subsistent donc sur les capacités du SEAE à mener ce type d'analyse des risques avant des exportations d'armes, car ça n'est pas une mission dont il a l'expérience<sup>156</sup>. Selon plusieurs organisations de la société civile européenne, les outils et les procédures d'évaluation de risques dans le cadre des mesures d'assistance de la FEP doivent être aussi rigoureuses que possible<sup>157</sup>. La question de la balance « avantages/risques » de transferts d'armes vers certains États africains va de toute façon mériter plus de développements que l'unique paragraphe sur le « coût de l'inaction » que l'on a pu lire dans la note conceptuelle préparant la mesure d'assistance à l'Ukraine via la FEP<sup>158</sup>.

Les contrôles post-formation pour savoir comment sont employées les troupes formées sont une faiblesse de l'UE, antérieure à la FEP : elle ne sait par exemple pas à quelles unités et quelles missions ont été affectées les troupes formées dans le cadre d'EUTM Somalie<sup>159</sup>. L'UE rencontrera les mêmes difficultés pour mettre en œuvre ses propres contrôles post-livraison, une tâche pour laquelle le SEAE n'a que peu d'expérience et qui nécessitera un renforcement de ses capacités ou une collaboration plus étroite avec les États membres dans ce domaine<sup>160</sup>. Il sera notamment crucial de tenir compte des points de vue des organisations de la société civile locale des bénéficiaires d'une mesure d'assistance, à la fois au moment de la conception de la mesure et de son analyse des risques, puis des contrôles post-livraison<sup>161</sup>. Une plateforme pouvant recueillir les griefs de la population locale d'un État bénéficiaire d'une mesure d'assistance pourrait même être envisagée<sup>162</sup>.

Les transferts d'armes létales à l'Ukraine via la FEP apportent donc plus de questions que de réponses sur le futur de cet instrument. Les procédures à ce sujet restent opaques et la rapidité avec laquelle la décision a été prise laisse supposer qu'elles ont dû être accélérées dans ce cas. Cette procédure précipitée risque d'ailleurs de mettre désormais l'UE dans une position difficile quand elle devra examiner des projets de mesures d'assistance au titre de la FEP impliquant un transfert d'armes létales vers des États africains.

Une analyse rigoureuse des enjeux et des risques d'un tel transfert laissera voir que ces États ne bénéficient pas du même traitement de faveur que l'Ukraine. Pourtant, la rigueur de ces analyses est absolument cruciale pour tenter de limiter les risques de détournement de ces armes, surtout si l'on envisage ces livraisons vers des États au piètre bilan en termes de corruption, de respects des droits humains et de démocratie.

---

<sup>155</sup> FOTIDIADIS Apostolis, SCHMIDT Nico, *op. cit.*

<sup>156</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 13-15 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 7.

<sup>157</sup> European Peacebuilding Liaison Office, *European Peace Facility: Minimising Significant Risks in Implementation*, octobre 2021, p. 3.

<sup>158</sup> Conseil de l'Union européenne, *Concept note for an assistance measure under the European Peace Facility for the supply to the Ukrainian Armed Forces of military equipment, and platforms, designed to deliver lethal force*, *op. cit.*

<sup>159</sup> HAGSTRÖM FRISELL Eva et SJÖKVIST Emma, *op. cit.*, p. 9.

<sup>160</sup> HAUK Stella et MUTSCHLER Max, *Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control*, BICC, 2020, pp. 2-3 ; MALETTA Giovanna et HÉAU Lauriane, *op. cit.*, p. 17-18.

<sup>161</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 20.

<sup>162</sup> HAUK Stella et MUTSCHLER Max, « Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control », Bonn International Centre for Conflict Studies, 2020, p. 5.

## Conclusion

---

Cette première année et demie d'existence de la FEP a été riche d'enseignements, mais elle a aussi amené des interrogations nouvelles. Celles-ci s'expliquent en partie par un déficit de transparence sur le fonctionnement de ce fonds hors budget. Certes les procédures complexes par lesquelles doit passer une proposition de mesure d'assistance pour être approuvée restent relativement lisibles dans la décision ayant créé la FEP. Il n'en demeure pas moins que certaines zones d'ombre, en particulier sur les considérations prises en compte par le Conseil pour aboutir à ses décisions, restent problématiques à plusieurs égards. C'est par exemple le cas lorsqu'il s'agit de transférer au nom de l'UE des armes létales à un État tiers partie à un conflit armé. Plusieurs propositions ont été faites pour améliorer la transparence du fonctionnement de ce nouvel instrument budgétaire, notamment en faisant intervenir le Parlement européen, qui avait déjà fait savoir son intérêt à être impliqué dans un rôle de surveillance alors que les contours exacts de la FEP n'étaient pas encore dessinés<sup>163</sup>. Une telle surveillance est appelée de leurs vœux par plusieurs organisations de la société civile européenne et instituts de recherche<sup>164</sup>. Des évaluations externes du fonctionnement de la FEP, y compris ces mécanismes d'analyse des risques et de contrôle post-livraison devraient aussi pouvoir être réalisées et publiées<sup>165</sup>.

Cette première année et demie de mesures d'assistance au titre de la FEP a également renforcé les craintes que le fossé s'agrandisse entre une politique de sécurité commune intergouvernementale menée par le Conseil et le SEAE et une politique d'aide au développement communautaire gérée par la Commission et sa DG INTPA. On aurait tort de résumer cet enjeu à une simple lutte entre organes de l'UE. Au-delà de la rivalité entre la Commission et le SEAE, il y a surtout des différences de cultures entre les personnes qui travaillent à l'aide au développement et celles qui se chargent de la politique étrangère de sécurité. On retrouve ces différences dans les administrations nationales, internationales et communautaires<sup>166</sup>. Alors que la Stratégie globale de l'UE devait permettre de « *prévenir les conflits, favoriser la sécurité humaine, endiguer les causes profondes de l'instabilité et œuvrer à l'avènement d'un monde plus sûr* »<sup>167</sup>, une importance trop grande donnée à la sécurité de l'État dans les mesures d'assistances adoptées jusqu'ici risque justement de diminuer la sécurité humaine des populations concernées<sup>168</sup>.

Le soutien à des forces armées et à des opérations militaires ne doit pas faire oublier que la résolution des problèmes sécuritaires, y compris ceux liés au djihadisme en Afrique, ne peut

---

<sup>163</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 par cette dernière, avec le concours de la Commission, en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix (2018/2237(INI)*, 28 mars 2019.

<sup>164</sup> FURNESS Mark et BERGMANN Julian, *op. cit.*, p. 4 ; European Peacebuilding Liaison Office, *op. cit.*, p. 7.

<sup>165</sup> European Peacebuilding Liaison Office, *op. cit.*, p. 7.

<sup>166</sup> LOISEL Sébastien, *op. cit.*, p. 89-90.

<sup>167</sup> Service européen pour l'action extérieure, *Vision partagée, action commune*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>168</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 22-23 ; VENTURI Bernardo, *op. cit.*, p. 5.

faire l'impasse sur les dimensions sociales et politiques des conflits. L'approche multidimensionnelle des conflits doit être plus qu'un mantra que l'on répète tout en se concentrant uniquement sur la dimension militaire, comme ça a été le cas au Sahel depuis une décennie<sup>169</sup>. La sécurisation de la relation EU-Afrique que permet la FEP fait craindre que la dimension sécuritaire ne prenne le pas sur les autres<sup>170</sup>. Ce nouvel instrument ne doit pas être une façon de concentrer l'action de la PESC sur la dimension militaro-sécuritaire tout en laissant au second plan le dialogue politique et la réforme de la gouvernance<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 15.

<sup>170</sup> TADESSE SHIFERAW Lidet et PAVIOTTI Irene, *op. cit.*, p. 3-4.

<sup>171</sup> International Crisis Group, *op. cit.*, p. 15 ; FERRANDO Megan, *op. cit.*, p. 2.

## Annexe : Premières mesures d'assistance au titre de la FEP

Décision du Conseil	Activités/matériel financés	Montant (millions EUR)
Décision (UE) 2021/1210 du 22 juillet 2021 relative à une mesure d'assistance prenant la forme d'un programme général de soutien à l'Union africaine au titre de la Facilité européenne pour la paix en 2021	Financement des aspects militaires des opérations de soutien à la paix africaine mandatées ou autorisées par le Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine.	104
Décision (UE) 2021/1923 du 4 novembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la Facilité européenne pour la paix afin de soutenir le renforcement des capacités des forces armées de Bosnie-Herzégovine	Financement des équipements suivants : a) mobilité : 34 véhicules de transport (4 x 4); b) soutien : 34 véhicules de transport sanitaire (4 x 4); c) technologie : 150 détecteurs de métaux.	10
Décision (PESC) 2021/2032 du 19 novembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les unités militaires formées par la mission de formation de l'UE au Mozambique	Fourniture d'équipements non destinés à libérer une force létale et de matériel aux unités mozambicaines : a) des équipements individuels pour les soldats; b) des équipements collectifs au niveau des compagnies; c) des moyens de mobilité terrestres et amphibies; d) des dispositifs techniques; e) un hôpital de campagne.	40
Décision (PESC) 2021/2137 du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix visant à soutenir les forces armées de la République du Mali en liaison avec la mission de formation de l'Union européenne au Mali (mission suspendue en mai 2022)	Professionnaliser davantage les unités des forces armées maliennes bénéficiant d'un soutien grâce à des formations et des équipements pertinents et appropriés fournis dans le cadre de trois projets : a) un soutien à l'École des sous-officiers de Banankoro; b) la rénovation des infrastructures de formation de Sévaré-Mopti; c) la fourniture d'équipements, non conçus pour libérer une force létale, à trois compagnies du 23e régiment de la deuxième région militaire du Mali, selon les besoins de l'Unité légère de reconnaissance et d'intervention (ULRI).	24
Décision (PESC) 2021/2134 du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces de défense géorgiennes	Mise à disposition des équipements non destinés à libérer une force létale, fournitures et services suivants en faveur des unités des forces de défense géorgiennes : a) équipements médicaux pour des installations de traitement médical de rôle 2; b) matériel du génie pour les brigades et les pelotons du génie; c) moyens de mobilité au sol de type civil (camionnettes).	12,75

<p>Décision (PESC) 2021/2135 du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes</p>	<p>Fourniture d'équipements non destinés à libérer une force létale aux forces armées ukrainiennes afin de renforcer leurs capacités dans les domaines suivants :</p> <p>a) unités « médecine militaire » (y compris les hôpitaux de campagne);</p> <p>b) unités « génie » (y compris le déminage);</p> <p>c) unités « mobilité et logistique »;</p> <p>d) unités « cyberdéfense ».</p>	<p>31</p>
<p>Décision (PESC) 2021/2136 du 2 décembre 2021 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées de la République de Moldavie</p>	<p>Fourniture des équipements non destinés à libérer une force létale et fournitures suivantes aux unités des forces armées :</p> <p>a) matériel médical pour le service de médecine militaire;</p> <p>b) équipements pour le bataillon de génie destinés à la neutralisation des explosifs et munitions.</p>	<p>7</p>
<p>Décision (PESC) 2022/338 du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>450</p>
<p>Décision (PESC) 2022/339 du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes.</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousseaux de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>50</p>
<p>Décision (PESC) 2022/471 du 23 mars 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>450</p>
<p>Décision (PESC) 2022/472 du 23 mars 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/339 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes.</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousseaux de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>50</p>



<p>Décision (PESC) 2022/636 du 13 avril 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>450</p>
<p>Décision (PESC) 2022/637 du 13 avril 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/339 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousseaux de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>50</p>
<p>Décision (PESC) 2022/668 du 21 avril 2022 modifiant la décision (PESC) 2021/2032 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les unités militaires formées par la mission de formation de l'UE au Mozambique</p>	<p>Fourniture d'équipements non destinés à libérer une force létale et de matériel aux unités mozambicaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) des équipements individuels pour les soldats;</li> <li>b) des équipements collectifs au niveau des compagnies;</li> <li>c) des moyens de mobilité terrestres et amphibies;</li> <li>d) des dispositifs techniques;</li> <li>e) un hôpital de campagne.</li> </ul>	<p>45</p>
<p>Décision (PESC) 2022/667 du 21 avril 2022 relative à une mesure d'assistance prenant la forme d'un programme général de soutien à l'Union africaine au titre de la facilité européenne pour la paix pour la période 2022-2024</p>	<p>Financement des aspects militaires des opérations de soutien de la paix sous conduite africaine, mandatées ou autorisées par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, y compris, mais sans s'y limiter, les activités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la prise en charge des coûts liés au personnel (pour un montant indicatif de 40 % du montant total de référence financière), tels que les indemnités journalières et indemnités pour le personnel militaire, l'indemnité de mission pour les officiers militaires de l'état-major de la mission, les opérations d'évacuation des victimes, l'indemnité en cas de décès ou de handicap, les rations, les frais de transport et de voyage et la formation du personnel militaire;</li> <li>b) la fourniture et la mise à niveau d'équipements et la fourniture de services (pour un montant indicatif de 35 % du montant total de référence financière), tels que l'équipement individuel des soldats, les consommables médicaux, les véhicules, le carburant et l'entretien des véhicules, les dispositifs et services de communication, les technologies et services informatiques, les infrastructures et services de commandement et de contrôle et d'autres équipements, à l'exception des équipements ou plateformes conçus pour libérer une force létale;</li> <li>c) la réalisation de travaux (pour un montant indicatif de 25 % du montant total de référence financière), tels que la construction et la réhabilitation de casernes militaires, d'installations de formation et d'installations médicales.</li> </ul>	<p>600</p>

<p>Décision (PESC) 2022/809 du 23 mai 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>490</p>
<p>Décision (PESC) 2022/810 du 23 mai 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/339 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousseaux de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>10</p>
<p>Décision (PESC) 2022/906 du 9 juin 2022 concernant une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix visant à renforcer les capacités de la task force médicale des Balkans</p>	<p>Financement des équipements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) des moyens de mobilité (véhicules médicaux et véhicules tout-terrain);</li> <li>b) des hôpitaux de rôle 2;</li> <li>c) du matériel et des fournitures de laboratoire;</li> <li>d) des équipements informatiques et de communication.</li> </ul>	<p>6</p>
<p>Décision (PESC) 2022/1093 du 30 juin 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées de la République de Moldavie</p>	<p>Fourniture des équipements suivants non destinés à libérer une force létale, ainsi que des fournitures et services suivants, y compris des formations relatives aux équipements, destinées aux unités du commandement des forces terrestres des forces armées de la République de Moldavie bénéficiant d'un soutien au titre de la mesure d'assistance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) équipement logistique;</li> <li>b) équipement de mobilité;</li> <li>c) équipement de commandement et de contrôle;</li> <li>d) équipement de cyberdéfense;</li> <li>e) équipement de reconnaissance aérienne sans pilote;</li> <li>f) équipement de communications tactiques.</li> </ul>	<p>40</p>
<p>Décision (PESC) 2022/1236 du 18 juillet 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées nigériennes</p>	<p>Financement des deux volets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la création d'un centre de formation des techniciens des armées (CFTA) pour centraliser, renforcer et mieux structurer les capacités des FAN dans le domaine de l'appui logistique;</li> <li>b) la construction d'une base opérationnelle avancée (BOA) pour réduire la vulnérabilité des FAN dans la région de Tillabéri.</li> </ul>	<p>25</p>

<p>Décision (PESC) 2022/1285 du 21 juillet 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>490</p>
<p>Décision (PESC) 2022/1284 du 21 juillet 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/339 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousseaux de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>10</p>
<p>Décision (PESC) 2022/1971 du 17 octobre 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>490</p>
<p>Décision (PESC) 2022/1972 du 17 octobre 2022 modifiant la décision (PESC) 2022/339 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousseaux de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>10</p>
<p>Décision (PESC) 2022/2245 du 14 novembre 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes formées par la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Financement de la fourniture, par les États membres de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) munitions, d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale, dans la mesure nécessaire pour répondre aux besoins opérationnels de l'EUMAM Ukraine ;</li> <li>b) services, y compris le transport, la conservation, l'entretien et la réparation des éléments visés au point a), mis à disposition par les États membres, aux fins de la formation dans le cadre de l'EUMAM Ukraine.</li> </ul>	<p>16</p>

<p>Décision (PESC) 2022/2352 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces de défense géorgiennes</p>	<p>Équipements non destinés à libérer une force létale, ainsi que des fournitures et services ci-après, y compris la formation à l'utilisation des équipements, en faveur des unités de la composante terrestre des forces de défense géorgiennes bénéficiant d'un soutien au titre de la mesure d'assistance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) matériel médical militaire;</li> <li>b) matériel de génie;</li> <li>c) équipement de mobilité;</li> <li>d) équipement de cyberdéfense.</li> </ul>	<p>20</p>
<p>Décision (UE) 2022/2353 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de renforcer les capacités des forces armées de Bosnie-Herzégovine</p>	<p>Financement des types d'équipements suivants non destinés à libérer une force létale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) équipements de terrain;</li> <li>b) outils essentiels de génie militaire;</li> <li>c) matériel CBRN.</li> </ul>	<p>10</p>
<p>Décision (PESC) 2022/2356 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées libanaises</p>	<p>Financement des types d'équipements non conçus pour libérer une force létale suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) du matériel de soins destiné à soutenir les services médicaux militaires (service central et centres régionaux);</li> <li>b) des équipements individuels pour la brigade logistique</li> </ul>	<p>6</p>
<p>Décision (PESC) 2022/2355 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de renforcer les capacités des forces armées de la République islamique de Mauritanie</p>	<p>Financement des types d'équipements non conçus pour libérer une force létale suivants : équipements fluviaux et techniques destinés au bataillon des fusiliers marins; kits d'équipements de protection, notamment des uniformes militaires destinés au bataillon des fusiliers de l'air; équipements de soins intensifs et équipements chirurgicaux destinés aux centres médicaux des régions militaires 2 et 3.</p>	<p>12</p>
<p>Décision (PESC) 2022/2354 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix visant à soutenir le déploiement des forces rwandaises de défense au Mozambique</p>	<p>Soutenir le déploiement des unités des forces rwandaises de défense visées audit paragraphe. La mesure d'assistance n'est pas utilisée pour la fourniture d'équipements ou de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>20</p>
<p>Décision (PESC) 2023/229 du 2 février 2023 modifiant la décision (PESC) 2022/339 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes</p>	<p>Fourniture d'équipements et de fournitures non destinés à libérer une force létale, tels que des équipements de protection individuelle, des trousse de premiers secours et du carburant, aux forces armées ukrainiennes.</p>	<p>200</p>

<p>Décision (PESC) 2023/230 du 2 février 2023 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale</p>	<p>Fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale.</p>	<p>300</p>
<p>Décision (PESC) 2023/231 du 2 février 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes formées par la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine</p>	<p>Financement de la fourniture, par les États membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) d'équipements et matériels non conçus pour libérer une force létale, dans la mesure nécessaire pour répondre aux besoins opérationnels de l'EUMAM Ukraine et comme demandé par l'Ukraine ; et</li> <li>b) de services, y compris le transport, la conservation, l'entretien et la réparation des éléments visés au point a), mis à disposition par les États membres, aux fins de la formation dans le cadre de l'EUMAM Ukraine.</li> </ul>	<p>45</p>
<p>Décision (PESC) 2023/384 du 20 février 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées jordaniennes</p>	<p>Financement des types d'équipements suivants, non conçus pour libérer une force létale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) un hôpital mobile entièrement équipé pour soigner les soldats blessés, complété par des ambulances entièrement équipées avec des capacités d'évacuation sanitaire ;</li> <li>b) des unités chargées du génie présentes sur le terrain, équipées pour mieux soutenir les unités déployées, en particulier le long des frontières ;</li> <li>c) du matériel tactique [systèmes d'aéronef sans équipage à bord (UAS) et systèmes de contre-mesure pour les véhicules aériens sans équipage (C-UAV)], ainsi qu'un soutien aux forces armées jordaniennes pour développer une capacité de combat sans pilote.</li> </ul>	<p>7</p>
<p>Décision (PESC) 2023/509 du 7 mars 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées nigériennes en liaison avec la mission de partenariat militaire de l'Union européenne au Niger</p>	<p>Financement de la fourniture :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) des types d'équipements suivants non conçus pour libérer une force létale : <ul style="list-style-type: none"> <li>i) des moyens de mobilité au sol tels que des véhicules de transmissions, des véhicules de réaction rapide et des véhicules à blindage léger ;</li> <li>ii) des équipements de surveillance, y compris un radar de surveillance au sol et des drones de surveillance ;</li> <li>iii) des équipements ou systèmes informatiques et de communication, ou les deux ;</li> <li>iv) des équipements de contre-mesures tels que des équipements de lutte contre les engins explosifs improvisés et des systèmes antidrones ; et</li> </ul> </li> <li>b) des infrastructures suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>i) des entrepôts ;</li> <li>ii) un bâtiment de commandement ;</li> <li>iii) des baraquements.</li> </ul> </li> </ul>	<p>40</p>

<p>Décision (PESC) 2023/599 du 16 mars 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de renforcer les capacités de l'armée de la République de Macédoine du Nord</p>	<p>Financement des types d'équipements suivants qui ne sont pas conçus pour libérer une force létale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) logistique ;</li> <li>b) équipements médicaux ;</li> <li>c) systèmes d'information et de communication ;</li> <li>d) capacités de renseignement ;</li> <li>e) équipements CBRN ;</li> <li>f) génie ;</li> <li>g) matériel de formation.</li> </ul>	<p>9</p>
---	---	----------

## Les auteurs

---



**Samuel Longuet** est chargé de recherche au GRIP depuis septembre 2022. Il est titulaire d'un master en politique internationale de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, d'un master complémentaire en droit international public et d'un doctorat en sciences politiques et sociales de l'Université libre de Bruxelles (ULB). Il est collaborateur scientifique au centre REPI (Recherche et études en politique internationale) de la Faculté de philosophie et sciences sociales de l'ULB.

**Clémence Buchet-Couzy** est chargée de recherche au GRIP depuis avril 2022. Elle est titulaire d'un master « Conflits et Développement » de l'Institut d'Études Politiques de Lille et d'une double licence Histoire et Géographie de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne.



Konrad Adenauer Stiftung  
Dialogue de politique sécuritaire en Afrique subsaharienne  
Rue Flamboyant, Cocody Ambassades,  
Abidjan République de Côte d'Ivoire  
Téléphone : +225 27 22 48 18 00  
08 BP 4134 Abidjan 08  
[www.kas.de/sipodi](http://www.kas.de/sipodi)