



Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ?

Procédures administratives et enjeux politiques

Federico Santopinto

Cet article a été publié sur le site Internet du Programme régional du dialogue sur la sécurité en Afrique subsaharienne (SIPODI) de la Fondation Konrad Adenauer :

<https://www.kas.de/fr/web/sipodi/home>



Cette note a été réalisée grâce au soutien du Programme régional du dialogue sur la sécurité 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.

Sommaire

Résumé : la FEP, ses procédures et ses caractéristiques en quelques points	p. 3
1. Introduction	p. 6
2. La FEP change l'action de l'UE	p. 7
3. L'initiative politique et la prise de décision	p. 9
<i>Encadré 1 – Les acteurs en charge de la PESC et de la FEP</i>	<i>p. 10</i>
<i>Tableau 1 – L'initiative et la prise de décision</i>	<i>p. 14</i>
4. La gestion des mesures d'assistance	p. 15
4.1 Le COPS et la supervision politico-stratégique	p. 15
4.2 Le HRU et les contrôles politiques	p. 15
4.3 Le Comité de la Facilité et la validation des actions	p. 16
4.4 L'Administrateur et le Secrétariat : le rôle de la Commission	p. 17
4.5 Les Acteurs de mise en œuvre et leur identification	p. 18
4.6 Les fournisseurs de biens et services et leur sélection	p. 18
4.7 Le cas particulier d'une mesure en forme de « programme général »	p. 19
<i>Tableau 2 - La gestion courante des mesures d'assistance financées par la FEP</i>	<i>p. 20</i>
5. Les conditions de l'aide, les contrôles et les sanctions	p. 21
5.1 Les « arrangements » et le Cadre méthodologique intégré	p. 22
5.2 Les conditions politiques de l'aide imposée aux bénéficiaires	p. 23
5.3 Les contrôles et les possibles sanctions	p. 23
5.4 Les conditions que l'UE devra elle-même respecter	p. 25
<i>Encadré 2 – La Position commune UE sur le contrôle des exportations d'armes</i>	<i>p. 26</i>
6. Conclusions :	p. 27
ANNEXE – Les sept premières interventions de la FEP	p. 28

Résumé : la FEP en quelques points

Ce qu'est la FEP

La FEP est un instrument budgétaire distinct du budget ordinaire de l'Union. Il s'agit d'une enveloppe financière de 5,692 milliards EUR pour la période 2021-2027 (qui pourrait être augmentée durant cette période), alimentée par les États membres et contrôlée exclusivement par eux, à travers le Conseil. Le but de la FEP est de financer les activités militaires ayant un caractère opérationnel que l'UE compte assumer en agissant soit directement, soit indirectement, en soutenant l'action et les capacités de ses partenaires. La FEP doit plus précisément permettre à l'Union de faire deux choses :

1. D'une part, prendre en charge une partie des coûts des missions militaires de gestion des crises qu'elle déploie hors de ses frontières au titre de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)
2. D'autre part, étendre ses pouvoirs en matière d'assistance militaire, afin de renforcer les capacités de ses partenaires à prévenir les crises et à y faire face militairement.

C'est le deuxième volet de la Facilité, celui qui concerne l'assistance militaire, qui intéresse ici.

Ce que n'est pas la FEP

La FEP ne nous apprend pas grand-chose au sujet des orientations politiques de l'Union européenne. Elle ne nous dit pas ce que l'UE entend faire concrètement en matière d'assistance militaire. Elle se borne uniquement à indiquer ce qu'elle pourrait faire, en délimitant son champ d'action, qui a été considérablement élargi, et en y affectant un budget pour la période allant de 2021 à 2027. Un malentendu doit donc être évacué sur ce point : la Facilité n'est ni une politique ni un programme. Il s'agit d'un instrument budgétaire devant financer des choix militaro-opérationnels à venir.

La FEP est au service de choix essentiellement géopolitiques

Les choix susmentionnés seront essentiellement géopolitiques. En cela, la Facilité se distingue nettement des instruments qui l'ont précédée. La FEP, en effet, n'est pas un instrument de gouvernance ou de coopération au développement. Elle ne tend pas à agir sur le long terme. Elle tend plutôt à agir sur la base des besoins sécuritaires et diplomatiques de court et moyen terme identifiés par les États membres de l'Union.

La FEP change la nature et le rôle de l'UE sur la scène sécuritaire et militaire internationale

En matière d'assistance militaire, la Facilité confère à l'Union quelque chose qui lui avait toujours fait défaut : la flexibilité dans l'action. Grâce à ce nouvel outil, l'UE ne sera plus soumise aux multiples contraintes réglementaires strictes et rigides qui, dans le passé, limitaient son rayon d'action. La Facilité fournit à Bruxelles une marge de manœuvre s'étendant, cette fois-ci, à 360°. En d'autres termes, lorsque l'UE voudra aider militairement un partenaire, elle pourra désormais faire à peu près tout ce qu'elle veut, quand elle le veut et où elle le veut, à condition bien entendu que le Conseil le décide à l'unanimité. Cette liberté d'action fait de l'UE un acteur qui ressemble de plus en plus à un État et de moins en moins à une organisation internationale.

Les procédures de la FEP ont été adaptées à la nouvelle partition que l'UE doit jouer

Les procédures attribuées à la Facilité ont été adaptées à cette partition géopolitique que l'Union est appelée à jouer. Ce sont les États membres et leurs représentants (le Conseil et le Haut Représentant au niveau des ministres, le COPS au niveau des ambassadeurs et le Comité de la Facilité à un niveau diplomatique plus bas, pour le suivi des activités courantes) qui décideront quand, où et comment la FEP devra intervenir. Certes, d'autres acteurs interviendront dans la mise en œuvre (le SEAE, la Commission, les Acteurs de mise en œuvre), mais ce sont les pays membres, à travers leurs diplomates à Bruxelles, qui resteront les maîtres de la procédure, et ce, du début du processus administratif jusqu'à la fin, depuis l'initiative politique jusqu'au monitoring final de l'action, en passant bien évidemment par sa réalisation.

L'importance des négociations informelles au sein de la « bulle bruxelloise »

Au-delà de la procédure codifiée de manière stricte, la décision d'adopter une mesure d'assistance militaire et la définition de ses modalités dépendent *in fine* de toute une série de consultations politiques informelles entre les diplomates des pays membres en poste à Bruxelles. Ceux-ci doivent en premier lieu s'assurer qu'un consensus entre les États membres puisse être dégagé au sujet d'une intervention de la FEP. Or, le choix des zones géographiques et des théâtres de crise à privilégier ne sera pas facile à faire pour l'Union, si l'on considère les limites budgétaires de la FEP. En deuxième lieu, il ne faut pas oublier que les diplomates de l'UE devront définir avec les représentants du potentiel bénéficiaire non seulement les mesures à apporter, mais également les éléments de conditionnalité politique et de contrôle qui seront appelés à accompagner l'aide. Bref, toute décision autour de la FEP est destinée à se retrouver au cœur d'un jeu diplomatique et géopolitique complexe, qui aura comme épiscopes Bruxelles et comme protagonistes les ambassadeurs du COPS, les services du Haut Représentant de l'UE, mais également les diplomates du pays ou de l'organisation bénéficiaire.

Analyses de risque et d'impact, conditionnalité politique de l'aide et contrôles

La crainte de détournements ou de violations du droit international se répercutent sur les procédures administratives de la FEP. Les mesures d'assistance militaire que l'Union devra financer seront précédées par des analyses d'impact et de conflit effectuées par le HRU et ses services. Ensuite, elles seront soumises à des conditions politiques précises que le bénéficiaire devra respecter, et à des contrôles auxquels il devra se soumettre. Objectif : éviter que l'aide militaire ne soit utilisée à des fins non voulues par l'UE.

La maîtrise totale de l'UE sur l'aide

En fournissant une mesure d'assistance militaire, l'Union ne compte en aucune circonstance assumer des engagements contraignants vis-à-vis de ses partenaires. Elle entend pouvoir interrompre ou suspendre l'aide comme et quand elle le veut, sur la base de ses considérations propres au sujet la situation politique du bénéficiaire et de son évolution. Les conditions politiques de l'aide sont formulées dans le but de garantir cette liberté d'action et d'interprétation de la part de l'UE. Le bénéficiaire n'aura donc aucun levier pour réclamer une aide prévue par l'adoption d'une mesure d'assistance militaire.

Le cas des transferts d'armes

La FEP ne confère pas à l'Union le pouvoir d'octroyer elle-même des licences autorisant des transferts d'armement. Cette compétence demeurera entre les mains des pays membres. La Facilité ne peut que financer ces transferts. Dès lors, une fois que l'UE aura décidé de financer le transfert en question, l'Acteur de mise en œuvre responsable de la mesure sera lui-même chargé d'identifier un fournisseur, sur la base des règles et procédures du pays où il est établi. Celles-ci devront toutefois respecter les règles de transparence et de concurrence prévues par l'UE. Le pays où est basé le siège social du fournisseur devra ensuite octroyer souverainement les licences autorisant les transferts, en respectant la Position commune, le TCA et ses dispositions nationales. Le pays d'origine pourra donc imposer également des contrôles au bénéficiaire, lesquels s'adjoindront à ceux de l'UE.

1. Introduction

La Facilité européenne pour la paix (FEP) est un nouvel instrument financier appelé à modifier l'action de l'Union européenne (UE) sur la scène sécuritaire internationale. Elle doit plus précisément changer la manière dont l'UE coopère avec ses partenaires dans le domaine de la défense. À ce titre, la Facilité est particulièrement importante pour l'Afrique. Ce continent, en effet, est l'une des cibles privilégiées des mesures d'assistance militaire de l'Union. Les acteurs africains impliqués dans des opérations de paix ou dans la lutte contre le terrorisme pourraient être directement impactés par les nouveautés introduites par la FEP. Ils ont dès lors tout intérêt à en appréhender les enjeux et les procédures.

La Facilité demeure à ce jour mal connue au sud de la Méditerranée et du Sahara. Pourtant, avant qu'elle ne soit adoptée, en 2021, elle avait fait l'objet d'un long et intense débat en Europe. Mais ce débat n'a eu qu'un faible écho en Afrique. Les Européens n'ont communiqué vers l'extérieur que de manière limitée à son sujet, alors que de leur côté, les institutions africaines ne se sont intéressées que tardivement et partiellement aux enjeux qui étaient discutés à Bruxelles. Résultats : lors du Forum de Dakar qui s'est tenu les 6 et 7 décembre 2021, soit huit mois après l'adoption définitive de la FEP par l'UE, les leaders et les chefs d'États africains présents découvraient l'existence de cet outil non sans un certain étonnement, tout en ignorant toujours ses contours, ses caractéristiques et son fonctionnement.

C'est pour tenter de remédier à ce manque de communication entre l'UE et l'Afrique qu'à la fin de 2020, la Fondation Konrad Adenauer et l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ont lancé une série d'études sur la FEP, dans le but de mieux la faire connaître. La première étude s'est focalisée sur les caractéristiques de l'instrument, sur le changement de paradigme qu'il comporte et sur le long débat qui l'a accompagné en Europe¹. La deuxième étude a changé de perspective, et s'est focalisée sur la manière dont la Facilité européenne pour la paix a été accueillie en Afrique une fois que les Africains ont eu écho de son existence².

Ce troisième article sur la FEP se veut plus concret et moins théorique. Il vise à décrire comment fonctionne la nouvelle Facilité tant d'un point de vue administratif que d'un point de vue politique. Un tel objectif peut apparaître aux premiers abords rébarbatif. S'aventurer dans les méandres institutionnels et procéduriers de l'UE n'est pas chose facile. Pourtant, cet exercice est politiquement parlant. Derrières les normes administratives et procédurales qui régissent la Facilité, en effet, se cachent les choix fondamentaux que les Européens ont fait au sujet de leur coopération militaire et sécuritaire, notamment avec l'Afrique.

1. Federico Santopinto, Julien Maréchal « [L'assistance militaire de l'UE à l'aune de la nouvelle Facilité européenne pour la paix](#) », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Konrad Adenauer Stiftung, décembre 2020.

2. Federico Santopinto, « [La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines](#) » Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Konrad Adenauer Stiftung, octobre 2021.

Pour cerner cet enjeu, l'étude entend ainsi se focaliser tant sur les procédures administratives de la FEP que sur les considérations politiques qui régissent la prise de décision et la gestion de l'outil. L'étude examinera en outre comment l'UE entend conditionner politiquement l'aide qu'elle fournira à ses partenaires.

Avant tout cela, cependant, une mise en contexte est nécessaire. Le paragraphe qui suit se chargera de rappeler brièvement quelles sont les nouveautés introduites par la Facilité, et en quoi elles changent la nature de la coopération sécuritaire entre l'Union européenne et l'Afrique. Pour saisir les choix administratifs et procéduraux adoptés dans le cadre de la FEP, en effet, il est indispensable de bien comprendre les évolutions politiques que cet outil apporte par rapport aux instruments qui l'ont précédé.

2. La FEP change l'action de l'UE

La Facilité européenne pour la paix est un budget de l'Union européenne distinct du budget ordinaire. Son rôle est de financer les activités militaires ayant un caractère opérationnel que l'UE compte assumer soit directement, en agissant de par elle-même, soit indirectement, en soutenant l'action et les capacités de ses partenaires.

La FEP doit plus précisément permettre à l'Union de faire deux choses :

1. D'une part, elle doit **prendre en charge une partie des coûts des missions militaires de gestion des crises** qu'elle déploie hors de ses frontières au titre de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La présente étude ne s'occupera pas de ce volet.
2. D'autre part, la Facilité doit étendre les pouvoirs de l'UE en matière d'**assistance militaire**, afin de renforcer les capacités de ses partenaires à prévenir les crises et à y faire face militairement³. C'est cette deuxième compétence qui nous intéresse ici.

Bien que son budget global soit relativement modeste (5,692 milliards d'euros pour 2021 – 2027)⁴, la FEP reflète une ambition nouvelle pour l'UE : celle de devenir un acteur à part entière sur la scène sécuritaire internationale.

Avant 2021, l'Union ne l'était pas. Ses compétences en matière de coopération militaire étaient limitées et circonscrites de manière rigide. Lorsqu'elle opérait dans ce domaine, l'UE était soumise à de nombreuses contraintes qui réduisaient considérablement sa marge de

3. Article 56.1 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022 établissant une Facilité européenne pour la paix.

4. À cette somme, toutefois, peuvent se rajouter des contributions volontaires ultérieures de la part des États membres Conseil de l'UE. Voir : « [EU sets up the European Peace Facility](#) », Déclaration de presse du 22 mars 2021.

manœuvre et son rayon d'action. En Afrique, par exemple, elle pouvait intervenir uniquement pour soutenir financièrement les opérations multinationales de paix menées sous l'égide de l'Union africaine. Elle ne pouvait pas agir sur un plan bilatéral. Toute aide militaire individuelle à un pays tiers lui était interdite.

De plus, l'Union ne pouvait pas soutenir de manière directe les capacités militaires de ses partenaires. Elle était autorisée à le faire seulement indirectement, à travers des actions civiles connexes, visant à financer par exemple le transport de troupes, les systèmes informatiques, certaines infrastructures comme les installations sanitaires, les frais de subsistance des soldats déployés dans des missions de paix multilatérales (mais pas leur salaires...). La fourniture d'équipements de défense de nature létale, par contre, était strictement interdite.

Concrètement, cela voulait dire que si l'UE pouvait acheter l'essence des blindés de l'AMISOM, elle ne pouvait pas acquérir les blindés en question pour en faire donation aux partenaires qu'elle était censée aider. Si elle pouvait déployer une mission de formation pour entraîner au tir les soldats maliens, elle ne pouvait fournir à ces derniers des munitions. Si elle était autorisée à financer la construction d'infrastructures nécessaires au bon déroulement des opérations multilatérales de paix africaines, elle ne pouvait parallèlement aider militairement, par voie bilatérale, les pays africains impliqués dans ces mêmes missions. Bref, l'Union était dans une situation paradoxale, qui la tenait bien souvent déconnectée de la réalité sécuritaire où elle était appelée à agir.

La nouvelle Facilité a été adoptée pour permettre à l'UE d'aller au-delà de ces contraintes. Désormais, grâce à elle, Bruxelles pourra faire trois choses qu'elle ne pouvait faire auparavant :

1. Elle pourra **soutenir militairement un seul État** ou une seule organisation sous-régionale ou internationale, dans le cadre d'une simple coopération bilatérale (bien entendu, elle pourra également continuer à soutenir militairement les opérations multilatérales de paix africaines menées sous l'égide de l'UA, comme elle le faisait avant).
2. Elle pourra **fournir des équipements militaires, y compris létaux**, à ses partenaires, en faisant ainsi tomber un tabou qui durait depuis plus de vingt ans.
3. Enfin, la Facilité permettra à l'Union d'étendre son **rayon d'action au-delà de l'Afrique**, sans plus aucune restriction géographique (l'ancienne Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, précurseur de la FEP, ne s'adressait qu'à l'Afrique).

La possibilité de fournir des équipements de défense à ses partenaires, et la possibilité de le faire dans le cadre d'une simple relation bilatérale, sont les deux principales nouveautés qui nous intéressent ici, car elles sont de taille pour l'UE. Elles marquent un tournant dans l'histoire de l'Union, dans la mesure où elles lui apportent quelque chose de fondamental qui lui avait toujours manqué : la flexibilité dans l'action.

La FEP a en effet permis à l'Union de s'affranchir des règles strictes qui délimitaient et comprimaient ses initiatives, pour acquérir une marge de manœuvre qui s'étend, cette fois-ci, à 360 degrés. Cela veut dire que, désormais, lorsqu'elle devra fournir une assistance militaire à un partenaire, l'Union pourra faire à peu près tout ce qu'elle veut (ou plutôt tout ce que ses États membres voudront qu'elle fasse). En cela, la Facilité confère à l'Union une liberté d'action militaire qui a quelque chose de surprenant. Elle transforme cette dernière en un acteur qui ressemble de plus en plus à un État et de moins en moins à une organisation internationale.

C'est à ce niveau que se situe le changement de paradigme mentionné dans l'introduction de cet article, et il mérite bien qu'on s'y attarde un instant. Habituellement, les organisations internationales doivent agir dans un cadre limité et rigide, préalablement circonscrit par leurs États membres. Elles ne disposent pas de pouvoirs discrétionnaires, ou de liberté d'action. Celle-ci est réservée aux États-nations, seuls détenteurs de la souveraineté. La nouvelle Facilité européenne, par contre, confère à l'Union la possibilité de choisir « où » et « comment » agir militairement. Elle lui attribue donc un pouvoir discrétionnaire qui outrepassa le cadre réglementaire stricte et typique des organisations internationales. En d'autres termes, la FEP fait de l'UE un acteur géopolitique relativement autonome, ce qu'elle n'était pas avant, du moins d'un point de vue stratégique. Désormais, l'Union peut décider ce qu'elle veut faire militairement avec une liberté d'action qui s'apparente à celui des États.

Comme on le verra dans les lignes qui suivent, cette dimension géopolitique que l'Union acquière via la FEP se reflète dans les procédures administratives qui ont été arrêtées pour gouverner l'outil. En cela, la nouvelle Facilité européenne est différente de l'ancienne Facilité africaine pour la paix (FAP). La FAP était un instrument de coopération au développement, axé sur une approche structurante de long terme. La FEP est essentiellement, comme on vient de le voir, un outil géopolitique, appelé à répondre à des conjonctures diplomatiques et sécuritaires de moyen-court terme.

3. L'initiative politique et la prise de décision

Le caractère géopolitique de la Facilité européenne pour la paix se perçoit principalement dans les procédures d'initiative politique. Les mesures que l'UE décide d'adopter via la FEP, en effet, ne sont pas identifiées sur la base de projets soumis par de potentiels bénéficiaires, et encore moins via la publication d'appels d'offre. Elles sont identifiées par l'Union, et par elle seule, au cas par cas, sur la base de ses propres analyses et des priorités qu'elle a arrêtées dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Pour comprendre les procédures de la Facilité, il faut donc saisir avant tout le fonctionnement de la PESC, qui comprend en son sein également la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La PESC se distingue des autres politiques de l'UE par son caractère purement intergouvernemental. Ce sont les États membres et eux seuls qui détiennent entre

leurs mains le sceptre de la décision, exercée à l'unanimité. Les institutions supranationales de l'UE (la Commission et le Parlement européen) ne jouent, quant à elles, qu'un rôle marginal.

L'encadré n°1 ci-dessous dresse la liste des organes qui mettent en œuvre la PESC, ainsi que ceux spécifiquement créés pour la mise en œuvre de la FEP. Leur appréhension est essentielle pour comprendre la suite de cet article.

Encadré 1

Les acteurs en charge de la PESC et de la FEP

Les acteurs qui mettent en œuvre la PESC/PSDC :

- Le **Conseil européen** – Il regroupe les chefs d'États et de gouvernement, qui définissent les grandes orientations de la PESC et de la PSDC que l'Union devra ensuite mettre en œuvre. Il est présidé par le **Président du Conseil européen**, qui le représente au niveau international.
- Le **Conseil de l'UE** – Il réunit les ministres de l'UE, qui adoptent à l'unanimité les décisions PESC afin de concrétiser la politique étrangère et de défense de l'Union. Ce seront donc eux qui décideront si, quand et comment financer une mesure d'assistance militaire via la Facilité, en définissant son contenu et ses conditions.
- Le **Comité politique et de sécurité (COPS)** - Dans ses fonctions, le Conseil s'appuie sur le COPS, qui réunit les vingt-sept ambassadeurs des États membres spécialement nommés pour la PESC et la PSDC. Le COPS peut être considéré comme l'organe clé de la PESC, vu qu'il filtre toutes les mesures que le Conseil devra adopter.
- Le **Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRU)** – Le HRU est considéré par certains comme une sorte de « ministre des Affaires étrangères » de l'UE, puisqu'il doit représenter le Conseil et la PESC au niveau ministériel. En réalité, sa fonction ressemble plus à celle d'un « super-ambassadeur » du Conseil et des États membres, étant donné que son action dépend de la volonté du Conseil exprimée à l'unanimité. Le HRU exerce également la fonction de vice-Président de la Commission, afin d'assurer la cohérence globale de l'action extérieure de l'UE. De fait, son rôle au sein de la Commission est marginal.
- Le **Service européen pour l'action extérieure (SEAE)** – La structure administrative devant gérer au jour le jour la PESC est le SEAE. Cet organe, qui se situe à mi-chemin entre la Commission et le Conseil, est placé sous le contrôle du Conseil (et donc des États membres) et du HRU lorsqu'il agit dans le domaine de la PESC.
- La **Commission européenne** - Quant à la Commission, elle est exclue de la prise de décision. Elle doit toutefois exécuter le budget PESC et dispose donc d'un certain rôle, bien que celui-ci soit marginal et de nature essentiellement administrative.

Les structures spécifiquement créées pour la gestion de la FEP :

- Le **Comité de la Facilité** – Cette structure dépend du COPS. Elle regroupe les représentants des États membres nommés spécifiquement pour suivre les activités financées par la Facilité, qu'elle doit valider, y compris financièrement.
- L'**Administrateur des mesures d'assistance** (la **Commission**) – L'Administrateur est nommé par le Haut Représentant afin d'assurer l'exécution financière du budget de la FEP pour ce qui concerne les mesures d'assistance militaire ainsi que leur mise en œuvre contractuelle. La Commission européenne a été nommée dans ce rôle purement administratif. Elle assure également le suivi de la mise en œuvre, en coordination avec le SEAE.
- Les **Acteurs de mise en œuvre** – Le plus souvent, l'Union délègue l'exécution concrète d'une mesure d'assistance ou d'une partie de celle-ci à des Acteurs de mise en œuvre.
- Les **fournisseurs de biens et/ou services** – Les 90 % des activités prévues par les mesures d'assistance concernent la fourniture de biens ou de services. Des fournisseurs doivent donc être identifiés et sélectionnés.

La Facilité est censée agir en cohérence avec les orientations générales de la PESC. Ces orientations sont définies à grandes lignes (... et souvent à grande peine) par les États membres réunis au sein du Conseil européen. Elles peuvent se lire dans les documents stratégiques que le Conseil européen endosse régulièrement (comme la Stratégie globale de l'Union rédigée en 2016⁵ ou la Boussole stratégique attendue pour mars 2022), ainsi que dans les conclusions publiées à la fin de chacune de ses réunions.

Les stratégies adoptées par le Conseil européen, toutefois, restent vagues et ne fournissent que des informations indicatives et abstraites au sujet des réelles intentions de l'UE. L'utilisation que l'Union fera de la FEP dépendra *in fine* des événements géopolitiques qui attireront son attention et de la conjoncture géopolitique qui prévaudra sur le moment, outre que du budget disponible (celui-ci n'étant pas illimité, loin de là).

Les mesures d'assistance militaire de l'UE seront ainsi arrêtées au cas par cas par le Conseil à travers un acte juridique formel, à savoir une « décision PESC ». La procédure suivie pour aboutir à une décision PESC instituant une aide est plus précisément la suivante :

✓ **Le premier pas → Une demande du potentiel bénéficiaire ou de l'UE ?**

Théoriquement, tout doit commencer par une demande venant du potentiel bénéficiaire⁶. Dans les faits, toutefois, il est fort probable que ce soit plutôt l'UE qui s'adressera au pays ou à l'organisation qu'elle entend soutenir, en sollicitant une demande d'aide de sa part. C'est ainsi en tout cas que l'UE procède lorsqu'elle déploie dans des pays tiers des missions de gestion des crises ou des missions d'observation électorale...

✓ **La rédaction d'une première « note conceptuelle » → Un État membre ou le HRU**

Le véritable pouvoir d'initiative reste donc bien solidement à Bruxelles. Les deux seules entités de l'Union pouvant initier officiellement la procédure portant à l'adoption d'une mesure d'assistance, en effet, sont les États membres ou le Haut Représentant de l'Union (quant à la Commission européenne, elle peut éventuellement s'associer à une proposition présentée par le HRU, mais elle ne dispose pas d'un pouvoir d'initiative propre et autonome). Pour lancer la procédure d'adoption d'une mesure d'assistance, le proposant doit soumettre au Conseil et au COPS une « note conceptuelle » décrivant⁷ :

- 1) Le type d'action souhaité, les objectifs, la durée, le possible Acteur de mise en œuvre et d'éventuelles mesures d'urgence,
- 2) Une analyse préliminaire relative à la stabilité de la zone concernée par la mesure,
- 3) Une analyse préliminaire relative au risque et à l'impact de la mesure souhaitée,

5. En juin 2016 le Conseil européen a "salué" la [stratégie globale de l'Union](#) proposée par le HRU de l'époque.

6. Article 59.1 de la Décision (PESC) 2021/509.

7. Article 57.1 de la Décision (PESC) 2021/509.

4) Une réflexion initiale au sujet des dispositions de contrôle et de suivi à adopter afin que l'aide militaire ne soit pas détournée ou mal utilisée.

✓ **L'approbation de la « note conceptuelle » → Le COPS et puis le Conseil**

Le Conseil de l'UE devra ensuite approuver, à l'unanimité, la « note conceptuelle » proposée. Avant d'atterrir sur sa table celle-ci sera discutée au COPS. À noter que la note peut également prévoir des dispositions préparatoires ou exploratoires qui pourront être mises en œuvre immédiatement (donc avant l'adoption finale de la décision PESC)⁸.

✓ **Les éventuelles mesures d'urgence → Le Conseil**

En attendant l'adoption en bonne et due forme de l'acte établissant une mesure d'assistance, la « note conceptuelle » proposée peut en outre prévoir des dispositions d'urgence. Si c'est le cas, et bien entendu si la « note conceptuelle » est adoptée, ces dispositions d'urgence peuvent commencer à être mises en œuvre. Elles ne peuvent, toutefois, concerner la fourniture d'équipements létaux⁹.

✓ **La rédaction d'une « décision PESC » → Le HRU et le SEAE (et le COPS)**

Une fois la note conceptuelle approuvée par le Conseil, le HRU et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) se chargeront de formuler techniquement une proposition de « décision PESC ». Ce travail est effectué en étroite consultation avec les diplomates et les fonctionnaires des États membres, notamment réunis dans le cadre du COPS.

✓ **L'identification de l'Acteur de mise en œuvre → Le COPS et le Conseil**

Il est important de souligner, à ce propos, que durant l'élaboration de la « décision PESC », le Conseil doit identifier le potentiel Acteur de mise en œuvre de la mesure d'assistance (« *implementing partner* »). Dans la plupart des cas, en effet, la mise en œuvre concrète ne sera pas assurée par l'UE, mais par un tiers, sous le contrôle de Bruxelles bien entendu (voir le point 4.3). L'Acteur de mise en œuvre sera par la suite nommé directement dans la « décision PESC » instituant la mesure d'assistance militaire. C'est le COPS, dans ce cadre, qui assume les négociations pour son identification. La Commission devra toutefois évaluer la capacité de l'« *Implementing partner* » ainsi identifié à mettre en œuvre la mesure d'assistance.

✓ **Les analyses de risque et d'impact → L'HRU et le SEAE**

Pendant qu'ils rédigent la décision PESC établissant la mesure d'assistance, le SEAE et le HRU doivent également rédiger une analyse de risque sur la stabilité politique de la zone

8. Art. 57.2 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

9. Art. 58 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

ciblée, ainsi qu'une analyse d'impact des mesures envisagées¹⁰. Ces documents sont essentiels dans la procédure européenne, car ils permettent à l'Union de justifier et de motiver ses choix et, surtout, d'évaluer les risques qu'ils comportent. C'est sur la base de cette évaluation des risques que seront calibrées les mesures de contrôle et de monitoring¹¹. Le SEAE devra, dans cet exercice, consulter les services de la Commission.

✓ **La négociation d'un « arrangement » et les contrôles → Le HRU et le SEAE**

Pendant que la procédure d'adoption de la « décision PESC » est en cours, le Haut représentant de l'Union et ses services doivent parallèlement négocier, avec le pays bénéficiaire, les conditions politiques auxquelles les mesures d'assistance seront soumises. Un « arrangement » devra être signé à ce propos. Ensuite, la « décision PESC » instituant la mesure d'assistance devra évoquer quelles sont les conditions politiques de l'aide et les contrôles auxquels les parties se sont engagées (lire à ce propos le paragraphe 5.1)¹².

✓ **La validation de la « décision PESC » → Le COPS**

Les ambassadeurs des États membres réunis au sein du Comité politique et de sécurité (COPS) devront par la suite valider à leur niveau la proposition de « décision PESC » présentée par le SEAE et l'accord qui l'accompagne, pour la transmettre ensuite aux ministres des États membres réunis au sein du Conseil.

✓ **L'adoption formelle de la « décision PESC » et son contenu → Le Conseil**

Le Conseil de l'UE adoptera enfin la « décision PESC » en votant à l'unanimité. Celle-ci fixera, entre autres, les éléments suivants :

- La forme de la mesure d'assistance : celle-ci pourra être une action spécifique ou un programme d'actions centré sur une zone ou sur une thématique¹³ ;
- Les objectifs, la portée, la durée et les modalités de la mesure d'assistance militaire ;
- Son budget de base ;
- L'Acteur de mise en œuvre qui réalisera concrètement la mesure d'assistance ;
- Les conditions de l'aide et les dispositions de contrôle et de monitoring auxquelles le pays bénéficiaire devra se soumettre ;
- Les dispositions de suspension de l'aide ou d'abrogation si le bénéficiaire ne se conforme pas aux conditions convenues avec l'UE (voir le paragraphe 5.3)¹⁴.

10. Artt. 56.4 et 57.4 de la Décision (PESC) 2021/509.

11. Lire également Beatrix Immenkamp, « [European Peace Facility - Investing in international stability and security](#) », European parliament Briefing, juin 2021.

12. Art.62 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

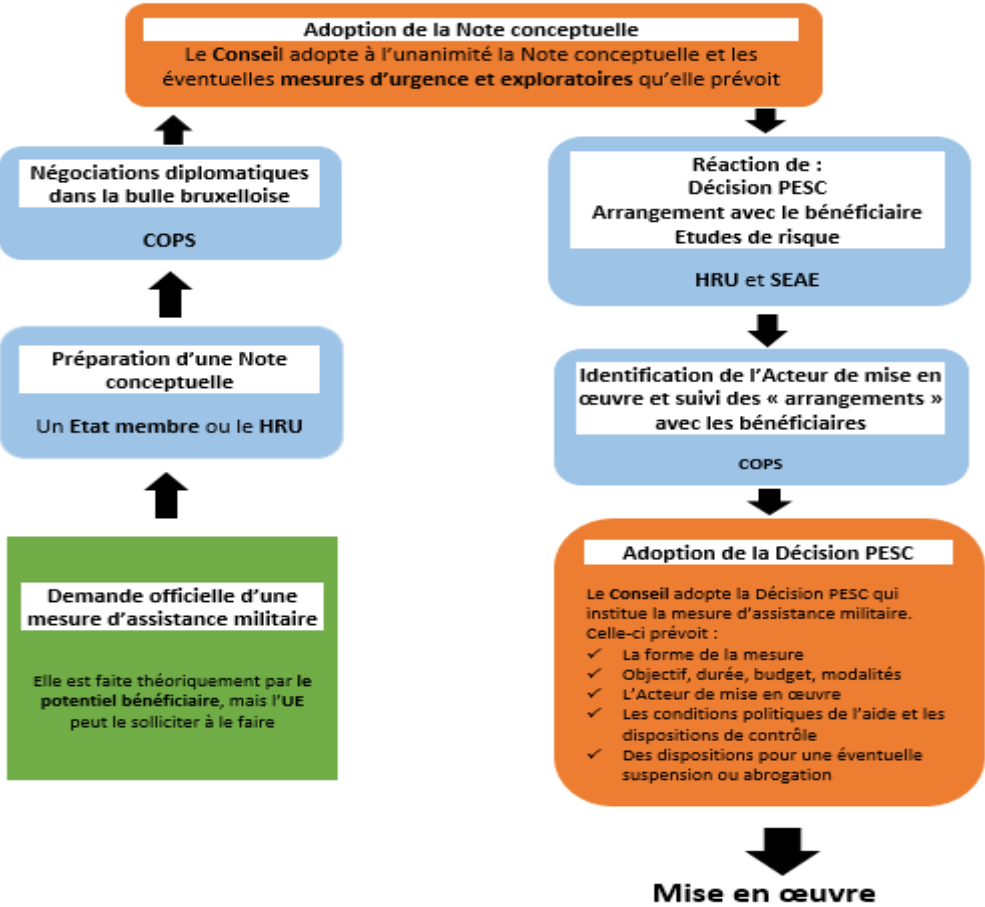
13. Artt. 59.3 de la Décision (PESC) 2021/509.

14. Artt. 7 et 59.2 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

Dans cette architecture procédurale complexe, le rôle de deux acteurs en particulier doit être souligné : celui du **Haut Représentant de l'Union** (appuyé par le Service européen de l'action extérieure – SEAE) et celui du **Comité politique et de sécurité (COPS)**. Ce sont les services du HRU et les diplomates du COPS qui, de fait, se posent en amont et en aval des choix politiques et budgétaires arrêtés par le Conseil au nom de la Facilité. Tout dossier dans ce domaine passe préalablement par ces deux structures.

Leur rôle est important surtout d'un point de vue informel. Au-delà de la procédure codifiée de manière stricte, en effet, la décision d'adopter une mesure d'assistance militaire dépend *in fine* de toute une série de consultations politiques informelles entre les diplomates en poste à Bruxelles. Ceux-ci doivent en premier lieu s'assurer qu'un consensus entre les États membres puisse être dégagé au sujet d'une intervention de la FEP. Or, le choix des zones géographiques et des théâtres de crise à privilégier ne sera pas facile à faire pour l'Union, si l'on considère les limites budgétaires de la FEP. En deuxième lieu, il ne faut pas oublier que les diplomates de l'UE devront définir avec les représentants du potentiel bénéficiaire non seulement les mesures à apporter, mais également les éléments de conditionnalité politique qui seront appelés à accompagner l'aide.

Tableau 1
L'initiative et la prise de décision



Bref, toute décision autour de la FEP est destinée à se retrouver au cœur d'un jeu diplomatique et géopolitique complexe, qui aura comme épicerie Bruxelles et comme protagonistes les ambassadeurs du COPS, les services du Haut Représentant de l'UE et les diplomates du pays ou de l'organisation bénéficiaire.

4. La gestion des mesures d'assistance

Une fois adoptée la décision de fournir une mesure d'assistance militaire, il faut la mettre en œuvre. Dans cette phase, comme dans les précédentes relatives à l'initiative et à la prise de décision, les États membres restent maîtres de la procédure.

Les acteurs impliqués dans la gouvernance de l'aide sont ceux de la PESC, donc principalement le **Comité politique et de sécurité (COPS)** et le **Haut Représentant de l'Union (HRU)**, soutenu par son administration, le **Service européen pour l'action extérieure (SEAE)**. Mais à ces acteurs, cette fois-ci, s'ajoutent d'autres structures créées spécifiquement pour gérer la Facilité, à savoir :

- Le **Comité de la Facilité**,
- L'**Administrateur des mesures d'assistance**,
- Les **Acteurs de mise en œuvre** et enfin
- Les **fournisseurs de biens et/ou services** devant être transférés.

4.1 Le COPS et la supervision politico-stratégique

Le COPS se pose hiérarchiquement au-dessus des acteurs impliqués dans la mise en œuvre, pour en assurer la supervision politico-stratégique. Cet organe joue donc un rôle clé non seulement dans l'initiative politique, mais également dans la gestion de la FEP.

Le COPS doit notamment examiner les rapports semestriels que le Haut Représentant de l'Union lui fournit sur l'état d'avancement des mesures d'assistance militaire et le respect des conditions politiques de l'aide. Sur la base de ces rapports, le COPS organise des débats, dont les conclusions peuvent remonter jusqu'au niveau des ministres et du Conseil, le cas échéant. De nouvelles orientations peuvent ainsi être adoptées pour rendre plus efficaces les actions financées par la FEP¹⁵. Rappelons, à ce propos, que dans les cas où les bénéficiaires ne respecteraient pas les conditions auxquelles l'assistance militaire est fournie, le COPS peut suspendre cette aide et peut même proposer au Conseil de l'abroger définitivement (pour plus de détails voir à ce propos le paragraphe 5.3).

4.2 Le HRU et les contrôles politiques

Le suivi politique plus immédiat de l'aide militaire et les contrôles qui l'accompagnent retombent sur le Haut Représentant de l'Union et le Service européen pour l'action extérieure.

15. Art. 63 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

C'est notamment le HRU qui doit donner le feu vert à l'Administrateur pour qu'il fournisse l'assistance prévue, une fois qu'il s'est assuré que toutes les conditions auxquelles l'aide est soumise ont été bien acceptées par le bénéficiaire et que les « arrangements » conclus à ce propos sont en place.

En outre, le HRU et son administration seront en charge de vérifier que les fournitures transférées soient utilisées selon les engagements pris par le bénéficiaire dans les « arrangements » et selon le droit international. Ils devront donc effectuer les évaluations et les contrôles prévus à cet effet. Le HRU peut suggérer au COPS et au Conseil de suspendre l'aide ou de l'abroger s'il considère que les conditions d'usage ne sont pas respectées ou si la situation politique prend une tournure qui ne convient plus à l'UE.

Pour effectuer ces contrôles, l'UE a voulu établir une méthodologie claire qu'elle s'engage à respecter. Celle-ci est décrite dans un document appelé en anglais « **European Peace Facility's Integrated Methodological Framework** » (Cadre méthodologique intégré de la Facilité européenne pour la paix), qui toutefois n'a pas été rendu public par l'Union. Plus de détails peuvent être trouvés à ce propos dans le paragraphe 5.1 de cet article, concernant la conditionnalité politique de l'aide.

4.3 Le Comité de la Facilité et la validation des actions

Les activités au jour-le-jour menées dans le cadre de la Facilité sont placées sous l'autorité du Comité de la Facilité, selon les règles classiques de la comitologie européenne. Le Comité de la Facilité est composé par un représentant de chaque État membre, de la Commission et du SEAE, bien que seuls les représentants des pays puissent voter. Il est présidé par l'État exerçant la présidence tournante de l'Union et prend ses décisions à l'unanimité. Le fait que le Comité ne soit pas présidé par un membre du SEAE représentant le HRU en dit long sur la volonté des chancelleries nationales de garder la main sur la FEP.

Dans sa composition, le Comité de la FEP peut en outre être intégré par des acteurs externes à l'UE, sans droit de vote bien entendu. Par exemple, les pays tiers qui cofinancent avec l'UE une mesure d'assistance militaire ou les Acteurs de mise en œuvre desdites mesures d'assistance (les « *implementing partners* ») peuvent être invités à participer aux réunions du Comité. Par contre, ce même cas de figure n'est pas explicitement envisagé pour les représentants des pays bénéficiaires. La Décision instituant la FEP ne les mentionne pas. Cela ne veut probablement pas dire que les pays bénéficiaires ne peuvent en aucune circonstance participer à une réunion du Comité, mais il sembleraient qu'ils ne soient pas en haut de la liste des invités potentiels¹⁶.

Le rôle du Comité est pourtant fondamental dans la gestion de la FEP. C'est au sein de cet organe que sont officiellement décaissés les budgets pour réaliser les actions prévues par la

16. Art. 11 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

mesure d'assistance militaire. Le Comité valide donc chaque action concrète menée dans le cadre de la FEP.

4.4 L'Administrateur et le Secrétariat : le rôle de la Commission

La Facilité dispose d'une capacité juridique propre et distincte de celle de l'UE. Cela signifie qu'elle peut rédiger et signer des contrats, détenir des comptes, mais également employer du personnel en son nom et acquérir des biens et du matériel.

Cette capacité juridique est exercée par un Administrateur des mesures d'assistance, qui est assisté notamment par un comptable et un Secrétariat. L'Administrateur des mesures d'assistance est nommé pour une période de trois ans par le Haut Représentant de l'Union (pour ce qui concerne les missions militaires PSDC, un Administrateur des opérations sera nommé par le Secrétariat du Conseil)¹⁷.

C'est donc l'Administrateur et son Secrétariat qui sont en charge de la mise en œuvre concrète des mesures d'assistance, sous la supervision et selon les indications du Comité de la Facilité, qui est à son tour placé sous la supervision du COPS.

Or, il se trouve que Josep Borrell, actuel HRU, a nommé en 2021 la **Commission européenne** comme Administrateur des mesures d'assistance¹⁸. Ce choix a quelque chose de surprenant parce qu'il permet à l'exécutif de l'Union, qui est exclu de la prise de décision de la PESC, de revenir dans le jeu et d'être impliqué dans la gestion courante de la FEP. La Commission exerce la fonction d'Administrateur et de Secrétariat de la FEP à travers son *Service for Foreign Policy Instruments*, un organe préposé à la gestion financière de la PESC. Il est intéressant de souligner, à ce propos, que la dizaine d'officiels affectés au Secrétariat de la FEP sont rémunérés par la Facilité et non par le budget ordinaire de l'Union. Cet élément prouve que la FEP est de fait un organisme *sui generis* de l'UE, presque comme si elle était une structure parallèle et à part.

Bien entendu, le rôle qui incombe au Secrétariat et à la Commission en tant qu'Administrateur n'est en rien politique. Il est principalement administratif. La Commission doit se limiter à assurer l'exécution financière du budget tel qu'adopté par le Comité de la Facilité¹⁹ et en assurer le suivi.

17. Art. 12 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022. Pour ce qui concerne les missions PSDC cofinancés par la Facilité, le Secrétariat du Conseil nommera un Administrateur des opérations.

18. https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/european-peace-facility_en

19. Art. 10.5 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

4.5 Les Acteurs de mise en œuvre et leur identification

Souvent, les mesures d'assistance financées par la FEP ne sont pas réalisées directement par l'administration de la Facilité, mais par des entités déléguées à agir en son nom, appelées « Acteurs de mise en œuvre », ou « *implementing partners* » en anglais.

Plusieurs entités peuvent exercer cette fonction²⁰ :

- Les agences et les organes de l'Union disposant de personnalité juridique ;
- Les États membres et/ou leurs agences de droit public ;
- Les organismes privés investis d'une mission publique par un État membre ;
- Les organisations internationales et régionales ;
- Un État tiers et/ou ses agences de droit public, à condition qu'il respecte les intérêts et les valeurs de l'Union ;
- Le partenaire bénéficiaire de la mesure d'assistance ou une entité désignée par lui ;
- Une mission PSDC si elle est présente dans le pays bénéficiaire.

L'identification des Acteurs de mise en œuvre est faite lorsque la mesure d'assistance est encore en phase de préparation. Cette tâche incombe au Conseil, donc aux États membres. Lorsque le Conseil identifie le potentiel *Implementing Partner*, l'Administrateur doit émettre un avis au sujet de sa capacité à exécuter les mesures prévues, mais le choix final demeure toutefois résolument entre les mains des États²¹. Les Acteurs de mise en œuvre seront enfin désignés comme tels dans la décision PESC établissant la mesure d'assistance.

Le travail mené par l'Acteur de mise en œuvre et sa fiabilité financière seront soumis au contrôle de l'Administrateur des mesures d'assistance sur la base de normes strictes et codifiées²². L'Administrateur fournira des rapports réguliers sur le travail de l'Acteur de mise en œuvre au Comité de la Facilité. Tout membre du Comité pourra solliciter des informations complémentaires au besoin²³.

4.6 Les fournisseurs de biens et services et leur sélection

Les 90 % des activités prévues par les mesures d'assistance adoptées à ce jour concernent la fourniture de biens et de services. Des fournisseurs devront donc être identifiés et sélectionnés, notamment en cas de transferts d'armes létales. En règle général, ce sera l'*Implementing Partner* qui sera en charge d'identifier et de sélectionner les fournisseurs qui devront être impliqués dans la mise en œuvre de la mesure d'assistance, sur la base des règles et des lois prévues dans le pays où il est établi. L'Administrateur devra néanmoins vérifier que

20. Art. 33.2 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

21. Art. 33.5 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars.

22. Artt. 66 et 67 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars.

23. Art. 61 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars.

les principes de concurrence loyale et ouverte propres à l'Union soient respectés par l'Acteur de mise en œuvre.

La sélection devra se baser sur des marchés publics ou des appels à proposition. Cependant, en cas de nécessité, et lorsque la gestion de la mesure d'assistance requiert une « flexibilité ciblée », l'Administrateur peut également identifier un prestataire de service sans avoir recours à un appel à proposition ou à un marché public²⁴. Enfin, l'Administrateur pourra également passer lui-même directement des marchés publics ou lancer des appels à proposition au besoin. Tout choix à ce propos devra être validé par le Comité de la Facilité²⁵.

4.7 Le cas particulier d'une mesure en forme de « programme général »

Dans la plupart des cas, l'aide fournie par la FEP prendra la forme d'une mesure d'assistance spécifique, c'est-à-dire d'une ou de quelques actions ponctuelles et préalablement identifiées, telles que la fourniture de biens ou de services. Toutefois, elle peut également prendre la forme d'un « programme général », visant à soutenir le bénéficiaire via un budget préétabli, qui devra être dépensé dans un laps de temps donné à travers des activités définies au fur et à mesure²⁶.

En juillet 2021, par exemple, l'UE a adopté une mesure d'assistance sous la forme d'un programme général afin de soutenir l'Union africaine. Elle a donc dégagé un budget à partir duquel elle pourra financer une série d'activités militaires en appui aux opérations de paix menées par Addis-Abeba (dont l'AMISOM en Somalie). Ces activités devront être identifiés tout au long de la durée de la mesure.

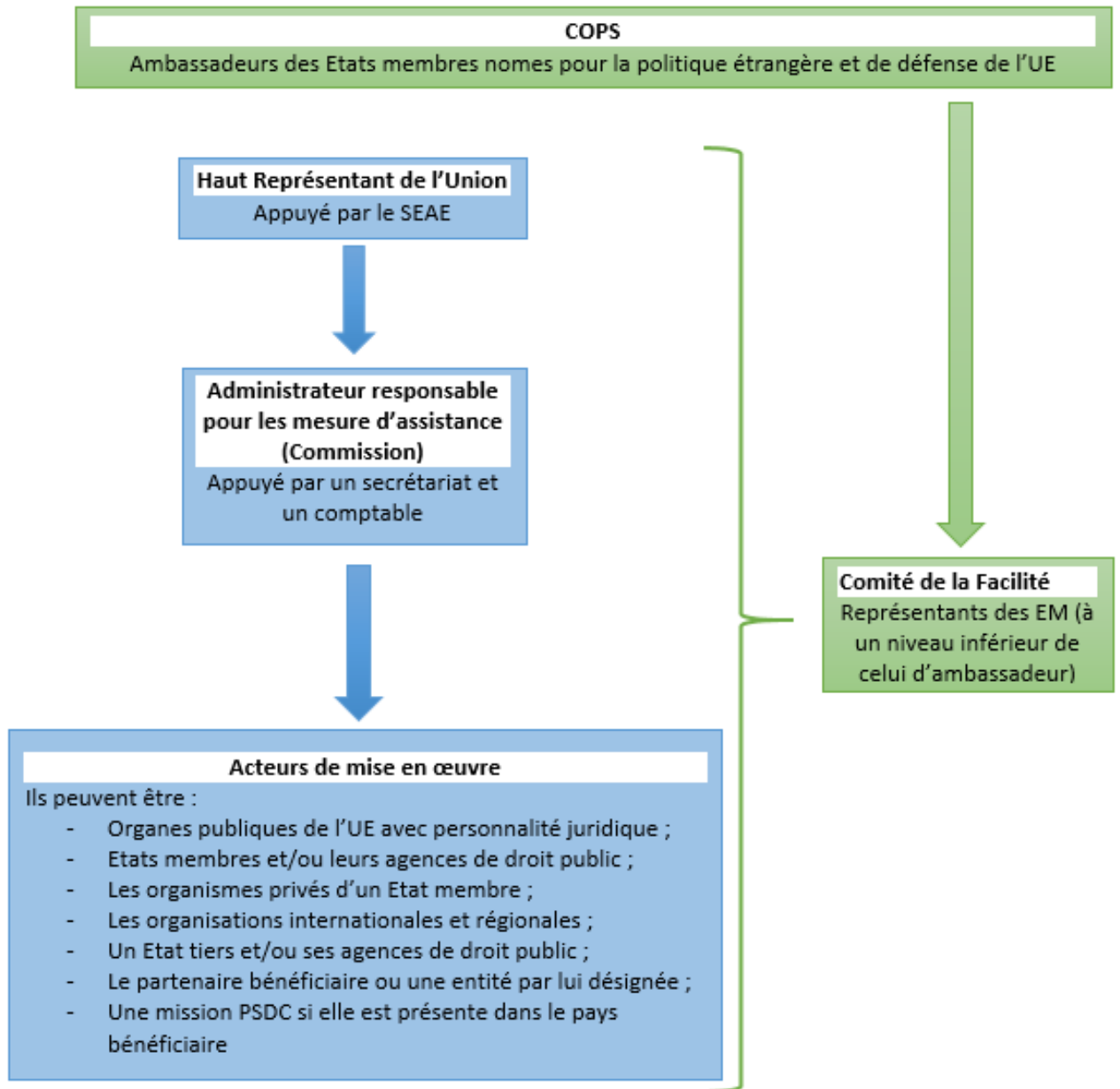
Dans ces circonstances, la procédure utilisée par l'UE pour gérer son aide militaire présente une particularité : chaque activité individuelle menée dans le cadre du « programme général », en effet, devra être validée au cas par cas. Après avoir consulté l'Administrateur, l'activité en question sera proposée par le HRU au COPS, qui devra l'approuver. Le Haut Représentant devra en outre indiquer quel sera l'Acteur de mise en œuvre pour l'action spécifique. Et pour chacune de ces activités individuelles, il devra enfin fournir une analyse de risque, ainsi que les dispositions de suivi et de contrôle qu'il entend adopter. Toutefois, un « programme général » ne peut jamais prévoir le financement d'un transfert d'équipements létaux.

24. Art. 11.6.b de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars.

25. Artt. 35 et 36 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

26. Art. 59.3 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022.

Tableau 2
La gestion courante des mesures d'assistance financées par la FEP



5. Les conditions de l'aide, les contrôles et les sanctions

Si les mesures d'assistance de l'Union européenne prennent la forme de dons, elles ne sont pas pour autant gratuites politiquement. Bien au contraire, elles ont des contreparties. L'aide européenne sera soumise à des conditions précises que les États récipiendaires devront respecter, ainsi qu'à des contrôles systématiques auxquels ils devront se soumettre. Ce sera le cas surtout lorsque la FEP financera des transferts d'équipements militaires létaux : les conditions et les contrôles en question seront alors particulièrement scrupuleux. Et cela pour des raisons bien précises.

Avant que la Facilité ne soit adoptée en 2021, l'idée de conférer à l'Union le pouvoir de financer des transferts d'armes létales ne faisait pas l'unanimité à Bruxelles (à vrai dire, cette idée demeure encore aujourd'hui contestée). Nombreux étaient ceux qui craignaient que l'aide militaire européenne puisse être mal utilisée ou détournée, surtout en Afrique²⁷. Les négociations au sujet de la FEP furent ainsi difficiles, et par moment houleuses²⁸.

Dès lors, si l'UE a aujourd'hui acquis le pouvoir de financer des transferts d'armes, cela ne signifie pas que, en Afrique au moins, elle entend exercer cette compétence avec fréquence. Au contraire, l'Union se profile comme un acteur prudent sur ce continent, voir timoré, contrairement à l'attitude plus décidée qu'elle a montré en Ukraine. Les évolutions politiques récentes en Afrique ne sont d'ailleurs guère de nature à avoir rassuré les plus réticents sur ce point. Bruxelles déploie depuis plusieurs années des missions de formations militaires notamment en République centrafricaine (RCA) et au Mali. Inévitablement, l'irruption du groupe militaire privé pro-russe Wagner en RCA et les deux coups d'État dont le Mali a été le théâtre en 2020 et en 2021 ont remis en cause la pertinence de sa coopération militaire avec ces deux pays. Selon certaines sources, une brigade centrafricaine formée par l'UE serait même tombée sous le commandement du groupe Wagner, lequel par ailleurs serait impliqué dans des violations graves des droits de l'homme²⁹. Quant aux deux putsch militaires au Mali, des officiers maliens ayant été formés par les Européens y auraient participé activement³⁰.

Ces changements politiques en Afrique ont clairement mis l'Union dans l'embarras, et ce juste au moment où, après tant d'hésitations, elle se décidait finalement à renforcer ses compétences en matière d'aide militaire. À la lumière de cela, il est vraisemblable d'imaginer que les transferts d'armes vers l'Afrique financés par l'Union seront limités, et que, plus généralement, toute action de la FEP sera soumise à des conditions et à des contrôles

27. Giovanna Maletta et Eric G. Berman, « [The transfer of weapons to fragile states through the European Peace Facility: Export control challenges](#) », *SIPRI*, 10 novembre 2021.

28. Federico Santopinto, Julien Maréchal « [L'assistance militaire de l'UE à l'aune de la nouvelle Facilité européenne pour la paix](#) », *Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Konrad Adenauer Stiftung*, décembre 2020.

29. Jean-Pierre Stroobants, « [En Centrafrique, un bataillon formé par l'UE serait sous la coupe de Wagner](#) », *Le Monde* du 30 novembre 2021. Andrew Rettman, « [Russian mercenaries using EU-trained soldiers in Africa](#) », *EuObserver*, 29 novembre 2021.

30. « [EU freezes Mali training missions after military coup, denies responsibility](#) », *Euractiv*, 27 août 2020.

extrêmement stricts. Les premières actions de cette dernière semblent d'ailleurs le prouver. À ce jour (février 2022), sept mesures d'assistance militaire ont été adoptées (dont trois en Afrique), mais aucune d'entre elles ne comporte de transferts d'armes létale (voir l'encadré 2 à la fin de cet article).

5.1 Les « arrangements » et le Cadre méthodologique intégré

La conditionnalité de l'aide et les mesures de contrôle imposées par l'Union seront définies au sein des « arrangements » mentionnés dans le paragraphe 3, qui doivent être conclus avec chaque pays ou organisation bénéficiaire. Ces documents devront être négociés par le Haut Représentant de l'Union, sur la base des conditions établies par le Conseil.

La nature légale de ces « arrangements » n'est pas précisée par l'acte juridique instituant la FEP. Elle sera décidée au cas par cas. Il est fort probable que pour les fournitures moins sensibles les « arrangements » prendront la forme d'un simple échange de lettres entre l'UE et le bénéficiaire, alors que pour les transferts les plus sensibles des *Memorandum of Understanding* puissent être signés³¹. Quoi qu'il en soit, les conditions de l'aide et les contrôles négociés dans les « arrangements » devront être évoqués dans la « décision PESC » que l'Union adoptera pour lancer chaque mesure.

Ces conditions et contrôles seront définis sur la base d'une méthodologie commune établie par l'Union dans le document cité plus haut « **European Peace Facility's Integrated Methodological Framework** » (Cadre méthodologique intégré de la Facilité)³². Le Cadre méthodologique de la Facilité n'est pas un document contraignant et rappelons qu'il n'a en outre pas été rendu public, tout comme les « arrangements » signés par l'UE avec les premiers bénéficiaires de la FEP. Si Bruxelles s'annonce ferme sur la conditionnalité de son aide militaire et sur son monitoring, elle semble en même temps vouloir maintenir une certaine discrétion à ce propos. Il est vrai que la question des conditions et des contrôles de l'aide est délicate diplomatiquement, car elle pourrait être perçue comme une forme d'ingérence par certains pays bénéficiaires particulièrement jaloux de leur souveraineté nationale. L'Union se retrouve ainsi face à un dilemme cornélien. D'un côté elle doit faire attention à ne pas se montrer trop intrusive vis-à-vis de ses partenaires, surtout en Afrique. De l'autre elle doit donner des gages à tous ceux qui, en Europe, ont mal digéré l'idée qu'elle devienne un fournisseur d'armes. Face à ces deux exigences contradictoires, l'UE a sans doute voulu chercher un compromis lorsqu'elle a annoncé l'adoption d'une méthodologie rigoureuse en matière de conditionnalité et de contrôles, tout en évitant de fournir trop de détails à ce sujet.

31. Entretien avec un officier européen.

32. European External Action Service, [Questions and answers on the European Peace Facility's Integrated Methodological Framework](#), 22 mars 2021.

5.2 Les conditions politiques de l'aide imposées aux bénéficiaires

Quant aux conditions politiques que l'Union entend imposer à ses partenaires, elles doivent être adaptées à chaque réalité de terrain. Toutefois, elles se baseront également sur des principes et une ossature commune définies tant dans le Cadre méthodologique que dans la « Décision PESC » instituant la FEP³³. Les bénéficiaires de l'aide devront en particulier s'engager à respecter les engagements suivants :

- **Maintenance** – Utiliser et entretenir efficacement les actifs qui leur seront fournis par la FEP, afin d'assurer leur disponibilité opérationnelle tout au long du cycle de leur vie, et prouver d'en être capables.
- **Détournements et traçabilité** – Ne pas abandonner ou céder à autrui les actifs reçus au titre de la Facilité sans le consentement préalable du Comité de la Facilité. Sur ce point, des mesures assurant le contrôle et la gestion des stocks (Physical Security and Stockpile management – PSSM) ainsi que la traçabilité des matériels fournis devront être prises.
- **Droits humains** – S'engager à ce que les unités qui seront équipées par la FEP respectent les droits humains et le droit humanitaire.
- **Objectifs d'utilisation** – Utiliser l'équipement fourni dans le respect des objectifs pour lequel il a été fourni, et qui est spécifié dans chaque « Décision PESC » instituant la mesure.
- **Autres engagements** – Respecter tout autre exigence établie par le Conseil.

Cette dernière disposition est sans doute la plus importante, notamment parce qu'elle est imprécise et ambiguë. Elle laisse une marge de manœuvre très large au Conseil, non seulement dans la définition de la conditionnalité politique de l'aide, mais également dans sa gestion. Comme on le verra dans le paragraphe qui suit au sujet des sanctions, cette marge permet à l'Union de garder un contrôle total sur la mesure et d'éviter toute contrainte de caractère juridique.

5.3 Les contrôles et les possibles sanctions

Le « Cadre méthodologique intégré » prévoit en outre que les « arrangements » entre l'UE et les bénéficiaires disposent de contrôles. Ceux-ci devront également être repris dans la « décision PESC » instituant la mesure. Ils se concrétisent de trois manières³⁴ :

33. Art. 62 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars.

34. Nicolas Gros-Verheyde, « [Facilité européenne pour la paix : conditions de livraison, contrôles, garanties et rapports](#) » ; B2 - Le quotidien de l'Europe géopolitique, 3 décembre 2021.

- 1) **Certificats de livraison et d'utilisateur final** – Comme prévu par le droit international et européen, chaque livraison d'équipements de défense doit faire l'objet de certificats de livraison signés par le récipiendaire ainsi que d'un certificat d'utilisateur final.
- 2) **Rapports annuels des bénéficiaires** – Par la suite, chaque année les bénéficiaires devront rédiger des rapports adressés au HRU au sujet des activités qu'ils ont mené avec les matériels reçus. Ils doivent en outre effectuer un inventaire portant sur l'état du matériel, et ce jusqu'à que le COPS considère que ces rapports ne sont plus nécessaires.
- 3) **Visites sur le terrain** – Enfin, les bénéficiaires devront accorder au HRU et à ses services l'accès à leur territoire pour vérifier l'état et la situation du matériel.

À ces mesures de contrôle s'ajoutent d'autres types d'évaluations menées en interne au niveau de l'Union, dans le but d'estimer régulièrement la situation politique du bénéficiaire et l'impact des mesures d'assistance fournie. Le HRU doit notamment fournir des rapports semestriels au COPS à ce sujet, ainsi qu'un rapport final une fois la mesure d'assistance mise en œuvre.

Les « arrangements » signés avec les bénéficiaires et la décision PESC instituant la mesure devront enfin prévoir de possibles sanctions. Si les conditions auxquelles sont soumises les mesures d'assistance ne sont pas respectées, Bruxelles prévoit la possibilité de suspendre son aide, voire de l'abroger. À nouveau, ce sont les ambassadeurs du COPS qui jouent le rôle le plus important dans ces cas de figure. À la demande du HRU ou d'un État membre, le COPS peut suspendre tout ou une partie d'une mesure lorsqu'il constate que le pays ou l'organisation bénéficiaire :

- Ne respecte pas les engagements qu'il a souscrits avec l'Union,
- Ne respecte pas le droit international (droits humains et droit humanitaire),
- Si la situation politique s'est dégradée et n'offre plus de garantie suffisantes,
- Si la poursuite de la mesure ne correspond plus aux objectifs et aux intérêts de l'Union.

En cas de violations graves, les ambassadeurs du COPS peuvent recommander aux États membres réunis au Conseil d'abroger définitivement la mesure en question³⁵.

Au regard de ces dispositions, il apparaît qu'une mesure d'assistance militaire adoptée par l'UE au titre de la FEP ne comporte aucun engagement vis-à-vis du bénéficiaire. L'Union peut suspendre ou abroger l'aide en question quand et comme elle le souhaite, sur la base de considérations qui lui sont propres. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait vis-à-vis du Mali. La mesure d'assistance militaire adoptée en faveur de ce pays, qui prévoit comme Acteur de mise en œuvre Expertise France, une agence publique française, est actuellement suspendue, ou en tout cas elle n'est pas mise en œuvre, à cause de l'évolution politique du pays (voir l'encadré 3 inséré dans les conclusions de cet article).

35. Art. 64 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars

5.4 Les conditions que l'UE devra elle-même respecter

Il convient de rappeler, enfin, que l'UE devra elle-même respecter des conditions et des normes lorsqu'elle financera des transferts d'équipements militaires. Toute fourniture militaire devra en effet être conforme au droit et aux politiques de l'Union en matière de contrôle des exportations d'armes, et devra donc respecter la Position commune PESC que l'Union a adoptée en 2008 à ce propos, ainsi que le Traité sur le commerce des armes des Nations unies.

Il est toutefois important de préciser, à ce propos, que la FEP ne confère pas à l'Union le pouvoir d'octroyer elle-même des licences autorisant des transferts d'armement. Cette compétence demeurera entre les mains des pays membres. La Facilité peut seulement financer ces transferts. Dès lors, une fois que l'UE aura décidé de financer le transfert en question, l'Acteur de mise en œuvre responsable de la mesure sera lui-même chargé d'identifier un fournisseur, sur la base de ses propres règles et procédures. Celles-ci devront toutefois respecter les règles de transparence et de concurrence prévues par l'UE. Le pays où est établi le fournisseur devra ensuite octroyer souverainement les licences autorisant les transferts, selon la Position commune, le TCA et ses dispositions nationales³⁶. Il pourra donc imposer également des contrôles au bénéficiaire, lesquels s'adjoindront à ceux de l'UE.

36. DENECKERE M, « The uncharted path towards a European Peace Facility », *op. cit.*, p. 9.

Encadré 2

La Position commune de l'UE sur le contrôle des exportations d'armes

En 2008 les États membres (EM) de l'UE ont adopté la [Position commune 2008/944/PESC](#) pour coordonner et harmoniser leurs politiques d'exportation de défense. Les EM sont censés intégrer ces dispositions dans leur législation nationale. Tous ne l'ont pas fait.

La PC impose **huit critères** politiques et éthiques que les EM doivent respecter lorsqu'ils octroient des licences à l'exportation d'armes. Les EM sont libres d'interpréter ces critères comme ils le souhaitent. Aucun système de contrôle ni de sanction ne sont prévus.

Les huit critères sont :

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 ;
8. La compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique de l'utilisateur final.

Les biens et services concernés par la PC sont identifiés séparément dans une [Liste commune des équipements militaires](#), qui est régulièrement mise à jour. Cette liste ne comprend pas les biens à double usage.

Lorsqu'il exporte des armes vers un pays tiers, un pays de l'UE doit en outre demander à ce dernier de lui fournir un **certificat d'utilisateur final**, dans lequel il s'engage à être le seul et unique utilisateur des armes en questions.

Enfin, la Position commune établit également une **procédure de notification de refus**. Lorsqu'un EM traite une demande de licence similaire à une demande précédemment refusée par un autre EM, il doit accepter une procédure de consultation spécifique. Un système informatique doit faciliter le partage des informations en permettant de signaler les notifications de refus aux membres du COARM et temps quasi-réel³⁷.

37. Sophia Besch et Beth Oppenheim, « [Up in arms Warring over Europe's arms export regime](#) », Centre for European Reform, septembre 2019.

7. Conclusion

Finalement, la FEP ne nous apprend pas grand-chose au sujet des orientations politiques de l'Union européenne. Elle ne nous dit pas ce que l'UE entend faire concrètement en matière d'assistance militaire. Elle se borne uniquement à indiquer ce qu'elle pourrait faire, en délimitant son champ d'action, qui a été considérablement élargi, et en y affectant un budget pour la période allant de 2021 à 2027. Un malentendu doit donc être évacué sur ce point : la Facilité n'est ni une politique ni un programme. Il s'agit d'un instrument budgétaire devant financer des choix militaro-opérationnels à venir.

Comme on vient de le voir tout au long de cet article, ces choix seront essentiellement géopolitiques. Ils seront tranchés par l'Union sur la base de ses orientations stratégiques, de la conjoncture politique et, surtout, des crises et des conflits qui, au fur et à mesure, l'inquiéteront le plus.

Les procédures attribuées à la Facilité ont été adaptées à cette partition géopolitique que l'Union est appelée à jouer. Ce sont les États membres et leurs représentants (le **Conseil** et le **Haut Représentant** au niveau des ministres, le **COPS** au niveau des ambassadeurs et le **Comité de la Facilité** à un niveau diplomatique plus bas, pour le suivi des activités courantes) qui décideront quand, où et comment la FEP devra intervenir. Certes, d'autres acteurs interviendront dans la mise en œuvre (le SEAE, la Commission, les Acteurs de mise en œuvre), mais ce sont les pays membres, à travers leurs diplomates à Bruxelles, qui resteront les maîtres de la procédure, et ce, du début du processus administratif jusqu'à la fin, depuis l'initiative politique jusqu'au monitoring final de l'action, en passant bien évidemment par sa réalisation.

ANNEXE

Les huit premières interventions de la FEP

DATE	BÉNÉFICIAIRE	MILLIONS EUR	OBJECTIF	ACTIVITÉS PRÉVUES	ACTEUR DE MISE EN ŒUVRE
23/7/21	Union africaine et AMISOM (Somalie)	130	Soutien à l'UA et à ses partenaires en faveur des OP multilatérales africaines	Réalisation d'un « programme général » (contrairement aux activités spécifiques correspondantes aux autres mesures d'assistance) comprenant différentes activités identifiées par le HRU et validées par le COPS au fur et à mesure. L'AMISOM sera l'un des principaux bénéficiaires de l'aide.	Union africaine Nations unies Organisations sous-régionales africaines (y compris le G5S)
5/11/21	Bosnie Herzégovine	10	Renforcer les capacités du bataillon de déminage des forces armées, augmenter la capacité à contribuer aux opérations PSDC	Financements en faveur de : 34 véhicules de transport (4 x 4), 34 véhicules sanitaire (4 x 4), 150 détecteurs de métaux.	UE
19/11/21	Mozambique	40	Soutenir les capacités et le déploiement des unités des forces armées devant être formées par l'EUTM Mozambique dans le nord	Fourniture du matériel non létal suivant : a) équipements individuels pour soldats; b) équipements collectifs pour compagnies; c) moyens de mobilité terrestres et amphibies; d) dispositifs techniques; e) un hôpital de camp.	Ministère de la Défense du Portugal
3/12/21	Mali (mesure actuellement suspendue ou non mise en œuvre)	24	Accompagner sur le terrain les unités des forces armées formées par l'UE, les professionnaliser davantage	Fournir des équipements non létaux à trois compagnies du 23 ^e régiment de la 2 ^e région militaire, pour l'Unité légère de reconnaissance et d'intervention (ULRI) Formation : soutenir l'École des sous-officiers de Banankoro et la rénovation des infrastructures de formation de Sévaré-Mopti.	Expertise France
3/12/21	Ukraine	31	Renforcer les capacités des forces armées, y compris à fournir des services aux civils	Équiper : les unités de médecine militaire (y compris les hôpitaux de campagne), les unités de génie (y compris le déminage), les unités de mobilité et de logistique, les unités de cyberdéfense.	Agence centrale lituanienne de gestion de projets (CPMA) Académie estonienne d'administration en ligne (eGA)
3/12/21	Géorgie	12,75	Soutenir les capacités des forces terrestres, renforcer la capacité du pays à contribuer aux missions PSDC	Fournir : des équipements médicaux pour des installations médicales, du matériel du génie pour les brigades et les pelotons du génie, des moyens de mobilité au sol de type civil (camionnettes).	Agence centrale de gestion des projets (CPMA) de Lituanie
3/12/21	Moldavie	7	Accroître les capacités du service de médecine militaire et du bataillon du génie, renforcer la capacité du pays à contribuer aux missions PSDC	Fournir du matériel médical pour le service de médecine militaire et équipements pour le bataillon de génie destinés à la neutralisation des explosifs et munitions.	Agence centrale lituanienne de gestion de projets (CPMA)
28/2/22	Ukraine	450	Renforcer les capacités et la résilience des forces armées ukrainiennes pour défendre l'intégrité du pays et protéger la population contre l'agression en cours	Financement d'équipements létaux divers fournis par les Etats membres de l'UE sur la base des besoins identifiés au fur et à mesure (notamment des systèmes de défense aérienne, des armes antichars, des munitions)	Les ministères de la défense des pays UE

L'auteur



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

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



L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :

<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>