



## ÉCOLE INTERNATIONALE DES FORCES DE SECURITE CENTRE DE RECHERCHES ET DE DOCUMENTATION

# NOTE D'ÉCLAIRAGE

N°21, Novembre 2023

### La Facilité européenne pour la paix : quelles perspectives pour l'Afrique ?

En ce XXI<sup>e</sup> siècle, l'épanouissement de l'Homme dans la société est tributaire d'un certain nombre de facteurs parmi lesquels la paix et la sécurité, considérés comme des biens communs et publics<sup>1</sup>. En Afrique, ces « biens » sont compromis dans plusieurs pays du fait des crises et conflits divers qui y ont trouvé un terrain fertile. Dans le cadre de la solidarité internationale, les pays du Nord dits développés se sont toujours mobilisés pour apporter leur soutien au continent Berceau de l'humanité. C'est ce qui justifie la sollicitude de l'Union européenne (UE) envers l'Afrique depuis 2004 à travers un certain nombre de programmes de soutien à la paix et à la sécurité, notamment la Facilité européenne pour la paix (FEP).

L'objet de la présente note d'éclairage est de faire une lumière sur la FEP et d'en dégager les perspectives pour l'Afrique. En tant que programme de soutien et d'accompagnement pour les questions de paix et de sécurité, la FEP, contrairement aux programmes qui l'ont précédée, renferme de profonds ajustements en

vue d'un arrimage à la réalité des besoins mondiaux et singulièrement africains en matière de paix et de sécurité.

#### I. Du mécanisme Althéa à la Facilité européenne pour la paix (FEP) : mise en contexte

C'est en 2003 que naît de l'Union européenne, l'idée de création d'un nouveau fonds destiné au financement des actions opérationnelles, militaires et de sécurité en Europe et dans le monde, singulièrement en Afrique. La particularité de celui-ci était qu'il se situait en dehors du budget de l'Union européenne. Il était question de traduire dans les faits la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE en lui donnant un peu plus de moyens d'action sur le terrain.<sup>2</sup>

Concrètement, dès le 1<sup>er</sup> mars 2004, cette idée sera traduite dans les faits à travers la

<sup>2</sup> Au départ, la cagnotte mobilisée est d'environ 5 milliards d'euros non intégrés au budget de l'UE. Voir Federico Santopinto et Julien Maréchal, « L'assistance militaire de l'Union européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix », *GRIP*, janvier 2021, p.7. [https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note\\_OBG\\_FEP.pdf](https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note_OBG_FEP.pdf), site consulté le 19 août 2023 à 6h15.

<sup>1</sup>Ruben P. Mendez, *Peace as a Global Public Good*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 382-416.

création par le Conseil de l'Union européenne du mécanisme ALTHEA. Le contexte était favorable à une telle initiative, car l'UE était alors engagée dans onze missions de soutien à la paix en Afrique. En plus de celles-ci, on pouvait y adjoindre une mission de l'Union africaine (UA),<sup>3</sup> soutenue financièrement et logistiquement par l'UE. En terre européenne, on avait la mission EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine. Concrètement, les fonds du mécanisme ALTHEA finançaient les opérations européennes de paix en République Démocratique du Congo, au Tchad, en République Centrafricaine à deux reprises, en Libye, etc. A cela s'ajoutait une mission d'assistance militaire, dite EUMAM en République Centrafricaine et trois missions d'entraînement, dites EUTM au Mali, en République Centrafricaine et en Somalie. Au niveau maritime, les forces navales de l'UE étaient déployées au large de la Corne de l'Afrique, au Sud de la méditerranée et au large des côtes libyennes dans le cadre des missions dites EUNAVFOR Med Sophia<sup>4</sup>.

A partir de la première moitié de la décennie 2010 et à la demande du parlement de la Commission de l'Union européenne<sup>5</sup>, ces missions européennes ont été remplacées par des missions d'assistance et d'entraînement (EUMAM et EUTM), l'objectif étant d'assister les partenaires africains dans le renforcement de

<sup>3</sup> Il s'agit de la Mission de l'Union africaine au Darfour (Soudan). Elle a duré de décembre 2005 à juillet 2007 et était en réalité une action de soutien civilo-militaire. L'AMIS a été remplacée dès le 31 Juillet 2007 par la Mission conjointe des Nations-Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD).

<sup>4</sup> EUNAVFOR est une opération militaire européenne en mer Méditerranée lancée en juin 2015 pour juguler les vagues migratoires des jeunes africains en direction de l'Europe à travers la méditerranée. A ce sujet, lire Hervé Bléjean, « EUNAVFOR Med Sophia : opération militaire européenne en Mer Méditerranée », in *Défense Nationale*, 2016/4 (N° 789), pp : 54-60. <https://doi.org/10.3917/rdna.789.0054>, site consulté le 20 aout 2023 à 5h22.

<sup>5</sup> Au regard de la profonde mutation de l'insécurité en terre africaine qui était marquée par une montée en puissance des groupes armés fondamentalistes religieux liés au Jihad.

leurs capacités, plutôt que d'intervenir directement au front.

En 2013 au sommet de Maputo, l'UA saisit l'opportunité qu'offre l'accord de Cotonou signé en 2000 pour demander le remplacement du mécanisme ALTHEA par la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA). C'est un nouveau mécanisme financé directement par les Etats membres de l'UE et institutionnellement rattaché au Fonds européen de développement (FED). Le mécanisme de la FPA finançait les opérations de soutien à la paix de l'UA. Il soutenait financièrement l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) à travers le renforcement des capacités institutionnelles de l'organisation panafricaine, ainsi que celles des Communautés économiques régionales (CER) en matière de paix et de sécurité. La logique globale d'un tel accompagnement était celle des « solutions africaines aux problèmes africains »<sup>6</sup>. C'est dans cette mouvance que la FPA a soutenu financièrement 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) dans la région du lac Tchad et la Force conjointe du G5 Sahel.

L'une des spécificités de la FPA était son caractère transitionnel et la possibilité de réorientation des fonds préalablement destinés au développement vers les projets africains de paix et de sécurité, notamment dans leur volet renforcement des capacités de la ressource humaine. Cette réorientation des actions se faisait avec l'aval non seulement des pays européens donateurs, mais surtout de l'UA. Cependant, dans le cadre du financement de certaines opérations de soutien à la paix par exemple et de manière

<sup>6</sup>Federico Santopinto et Julien Maréchal, *L'assistance militaire de l'Union européenne...*, p. 12. [https://www.observatoire-boutrosghali.org/sites/default/files/Note\\_OBG\\_FEP.pdf](https://www.observatoire-boutrosghali.org/sites/default/files/Note_OBG_FEP.pdf), site consulté le 19 aout 2023 à 6h15.

conjoncturelle, les fonds de la FPA ont « servi à payer les frais de subsistance des soldats déployés, mais pas à leur solde »<sup>7</sup>.

Depuis juillet 2021, la FPA a repris le financement partiel des opérations de nature militaire, après une mutation vers la Facilité européenne pour la paix (FEP). Le volet civil des opérations de soutien à la paix en terre africaine est désormais inscrit dans le budget global de l'UE à travers l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI) dit « Global Europe »<sup>8</sup>. Dans la même logique, le soutien apporté à l'UA via l'AAPS devra se poursuivre jusqu'en 2024 pour ensuite être pris en charge définitivement par la FEP.

## II. Le tournant 2021 : une FEP innovante

Du point de vue fonctionnel et organisationnel, la FEP présente de nombreuses innovations par rapport à la FPA. A travers elle, l'UE interagit directement avec les Etats africains à travers leurs Forces de défense et de sécurité, sans passer par l'Union africaine. Il en est de même de l'action directe en faveur des opérations de soutien à la paix sur le continent africain. Bien plus, la FEP a vu son périmètre d'action s'élargir au-delà du continent africain. Elle agit désormais sur l'ensemble des pays du monde avec une réelle « possibilité de fournir des armes létales à des forces de sécurité partenaires »<sup>9</sup>, ceci en conformité avec les dispositions du traité sur le commerce des armes (TCA).

Du point de vue institutionnel, la FEP est désormais entièrement au cœur de la politique étrangère européenne et de sécurité commune (PESC) implémentée conjointement par le Conseil de l'Union européenne et le Service

<sup>7</sup> Samuel Longuet et Clémence Buchet-Couzy, « La Facilité européenne pour la paix », *Fondation Konrad Adenauer*, 2022, p. 12.

<sup>8</sup> Beatrix Immenkamp, Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2020*, p. 7.

<sup>9</sup> Samuel Longuet et Clémence Buchet-Couzy, « La Facilité européenne pour la paix », p. 12.

européen pour l'action extérieure (SEAE). Avec l'accroissement des dépenses budgétaires du fait de la crise en Ukraine depuis février 2022, son budget est passé à la fin de l'année 2022 de 5,692 à 7,979 milliards EUR. La raison en est que le budget de 5,692 milliards EUR initialement voté en 2021 pour la période allant de 2021 à 2027 a été consommé à plus de 86% à cause des exigences imposées par le conflit russo-ukrainien<sup>10</sup>. Un tel impact de la guerre en Ukraine dans le budget de la FEP présente le risque de voir les enjeux de sécurité sur le continent africain relégués au second plan des préoccupations de l'Union européenne, cette guerre se déroulant sur le sol européen et donc, dans le voisinage immédiat de l'UE.

Il convient cependant de relever que bien que la FEP soit innovante, elle ne révolutionne pour autant pas les fondamentaux de la politique sécuritaire de l'Union européenne.

Elle s'insère dans le cadre de l'"approche intégrée" 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". La décision se réfère également aux Conclusions du conseil sur l'approche intégrée de janvier 2018 et au Protocole d'accord signé entre l'UE et l'UA en mai 2018 qui en fait également mention.<sup>11</sup>

Il s'agit donc d'une adéquation absolue avec les ambitions d'une approche globale de sécurité et de développement.

## III. La FEP : quelles perspectives pour l'Afrique ?

Qu'il s'agisse du mécanisme ALTHEA ou de la FPA, l'Afrique en a grandement bénéficié pour financer ses différentes initiatives de paix et de sécurité. C'est le cas par exemple de l'AAPS

<sup>10</sup> Samuel Longuet et Clémence Buchet-Couzy, « La Facilité européenne pour la paix », p. 13.

<sup>11</sup> Ibid.

et de nombreuses autres opérations de soutien à la paix déployées sur le continent. A travers ces programmes, l'UE se positionnait comme le principal partenaire financier de l'UA. Logiquement, la mise en place de la FEP est tout de même et ce malgré les apports positifs, porteuse de quelques appréhensions en termes de perspectives pour l'Afrique, au regard de son caractère globalisant ; l'Afrique n'étant plus la principale, encore moins, l'unique cible de l'UE du point de vue du soutien à la paix.

Les appréhensions suscitées par le passage de la FPA à la FEP puisent leur sens dans les expériences antérieures liées à la gestion budgétaire de la FPA car :

L'UE a alloué 3,61 milliards EUR au mécanisme ALTHEA et à la FPA entre 2004 et 2020. Sur ce montant, elle a contracté 3,43 milliards EUR et décaissé 3,01 milliards EUR<sup>12</sup>.

Seulement, dans le budget de la FEP, une enveloppe dédiée spécifiquement au financement des initiatives de paix et de sécurité sur le continent africain<sup>13</sup> n'a pas été prévue, malgré l'engagement politique formel de l'UE de continuer à financer les OSP de l'UA.

L'intégration des programmes de paix et de sécurité de l'UA dans le NDICI-*Global Europe* n'est non plus de nature à rassurer la partie africaine. Cela est d'autant plus inquiétant lorsqu'on se rappelle que dès 2017 déjà et en dépit des protestations de la partie africaine, l'UE avait revu à la baisse son soutien financier à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) à hauteur de 20%. Le but exprimé était d'inciter l'UA à accroître son indépendance financière en matière de paix et de sécurité. Dans la foulée et dans un rapport rendu public en 2018, la Cour des comptes européenne avait aussi

<sup>12</sup> Commission européenne, *La facilité de paix pour l'Afrique-Rapport annuel*, 2020, p.24.

<sup>13</sup> Notamment les opérations de soutien à la paix (OSP), l'infrastructure de l'AAPS et le mécanisme de réponse rapide de l'UA.

critiqué l'efficacité du soutien de l'UE au bénéfice de l'Afrique en matière de paix et de sécurité. Elle avait alors recommandé

d'encourager l'UA à renforcer sa participation dans l'AAPS de manière à ce qu'elle soit financièrement 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>14</sup>

En réaction, l'UA a mis sur pied un mécanisme d'autofinancement de ses initiatives de paix et de sécurité appelé « Fonds pour la paix de l'Union africaine »<sup>15</sup>. Malheureusement, ce fonds tarde à se renflouer et ne peut donc pas encore permettre à l'organisation panafricaine de se soustraire de la dépendance financière étrangère, notamment de l'UE.

Il est tout de même clair que l'importance accordée à l'UA dans la FAP est réduite dans la FEP. A titre illustratif, l'approbation préalable du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA requise sur les projets de financement de certaines initiatives de paix et de sécurité dans le cadre de la FPA n'est plus une garantie dans la FEP. La collaboration entre l'UA et l'UE en matière de paix n'est non plus une obligation telle que prévue par l'accord signé par les deux organisations en 2018.

En toile de fond de cette réduction du rôle de l'UA dans la FEP, il faut y voir l'ambition de l'UE de ne plus être perçue comme bailleur de fonds, mais plutôt comme acteur à part entière des questions de paix et de sécurité en Afrique<sup>16</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.

<sup>14</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>15</sup> Il s'agit globalement du « Plan Kaberuka », du nom de l'économiste rwandais éponyme. Ledit plan prévoit une taxe de 0,2 % sur certaines importations africaines en vue de financer la totalité des coûts de fonctionnement de l'UA.

<sup>16</sup> Volker Hauck et LidetTadesseShiferaw, « How can we judge the AU-EU partnership on peace and security », *ECDPM Great Insight*, vol. 9, no. 3, 2020, p. 29.

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. 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<sup>17</sup>.

De ce point de vue, la FEP se présente comme un moyen plus rapide d'accéder aux financements car elle offre la possibilité d'éviter les lenteurs administratives ou procédurales. 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 et comprendre l'absence de protestation africaine concernant la FEP lors du sommet UE-UA de février 2022<sup>18</sup>.

Il est donc tout à fait légitime que la FEP ait suscité des appréhensions de la part des leaders africains qui semblent y voir une renonciation des européens au soutien à la paix sur le continent, surtout qu'il apparaît de plus en plus un décalage entre leurs intérêts et objectifs respectifs. Cela peut se traduire par le fait que pendant que l'UE met un point d'honneur sur la pacification du Sahel et de la Corne de l'Afrique qui sont les principales routes migratoires vers l'Europe, l'UA focalise son attention sur la région des Grands Lacs, très crisogène. Illustration en est faite de la boussole stratégique 2022 de l'UE qui précise ainsi que :

la stabilité dans le Golfe de Guinée, dans la Corne del'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>19</sup>.

En guise de conclusion, il convient de relever qu'au moment où la FEP voit le jour, le financement des opérations de paix et de sécurité sur le sol africain est confronté à de nombreuses difficultés aggravées par l'impact de la COVID19 et la guerre russo-ukrainienne. Malgré tout et en dépit d'une focalisation médiatique et d'une orientation prioritaire conjoncturelle des financements en direction de l'Ukraine depuis 2022, l'Afrique reste la principale bénéficiaire des mesures d'assistance de la FEP tout comme l'Union africaine reste la principale bénéficiaire de la FEP. Bien plus, on note un relèvement de la qualité de l'assistance bilatérale de certains pays de l'Union européenne en direction des États africains touchés par des crises ou conflits. Une telle réalité délégitime les inquiétudes sur une éventuelle marginalisation de l'UA par l'UE dans les questions de paix et de sécurité. Continuer à entretenir l'idée d'un désengagement de l'UE en faveur des projets sécuritaires pourrait aussi porter un coup aux efforts de dialogue et de médiation initiés par l'UA au profit d'une approche européenne plus tournée vers le renforcement des appareils sécuritaires de certains États africains.

## Équipe technique et scientifique

### Supervision générale :

**Général de Brigade André Patrice BITOTE**, Directeur Général de l'EIFORCES, assisté du **Commissaire Divisionnaire THOM Cécile OYONO**, Directeur Général Adjoint de l'EIFORCES

### Coordination scientifique :

**Commissaire Divisionnaire, Docteur PASSO SONBANG Elie**, Chef du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

<sup>17</sup>Samuel Longuet et Clémence Buchet-Couzy, « La Facilité européenne pour la paix », p. 25

<sup>18</sup>Samuel Longuet et Clémence Buchet-Couzy, « La Facilité européenne pour la paix », p. 25

<sup>19</sup> Conseil de l'Union européenne, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, 7371/22, 21 mars 2022, p. 10.

## **Coordination technique :**

**Commissaire de Police Principal, TCHUENDEM SIMO Rosyne Arlette, Epse NOUNKOUA**, Chef des Laboratoires de Recherche du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

## **Collaboration :**

- **Pr Eric Wilson FOFACK**, Université de Dschang, Directeur du *Center for Gender, Peace and Security* (CGEPS) [www.cgeps.org](http://www.cgeps.org), Chercheur au CRD/EIFORCES.  
-**M. NJIFON Josué**, Chef du Service de Traduction de l'EIFORCES.