

La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines

Étude réalisée par Federico Santopinto



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

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.

*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>*

Sommaire

Avant-propos	04
Introduction	06
I. Une nouvelle philosophie pour l'assistance militaire de l'Union européenne	07
1. De la Facilité africaine à la Facilité européenne	07
2. Les nouveautés introduites par la Facilité européenne	08
II. Un débat décalé et différencié entre l'Europe et l'Afrique	11
1. Le débat sur les armes	11
2. Le débat sur l'Union africaine	12
III. La centralité de l'UA remise en question ?	14
IV. Une crainte concernant les priorités et la prévisibilité de la nouvelle Facilité	18
V. Résumé et conclusions : renforcer le lobbying africain à Bruxelles	22



Roland STEIN

*Représentant Résident / Directeur du Programme SIPODI
(Dialogue de Politique Sécuritaire en Afrique subsaharienne)*

Avant-propos

Chères lectrices,
Chers lecteurs,

La Fondation Konrad -Adenauer est l'une des fondations les plus importantes en Allemagne avec une présence dans 120 pays du monde. Elle est affiliée au parti conservateur démocratique CDU et la chancelière fédérale Angela Merkel, qui est également l'un des membres du conseil d'administration de la fondation.

En tant que groupe de réflexion et agence de conseil, les recherches et les analyses de la Fondation Konrad-Adenauer servent de base aux parties prenantes du monde entier pour une prise de décision éclairée. Grâce à nos nombreux partenariats, nous ne nous contentons pas de fournir un réseau de dialogue, mais nous développons et réalisons nos projets en étroite collaboration avec les décideurs locaux, dans notre pays et à l'étranger.

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

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

Le dialogue entre l'Europe et l'Afrique

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

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

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

Nous vous souhaitons une lecture intéressante et enrichissante.

Introduction

Le 22 mars 2021, après de longues et exténuantes négociations, l'Union européenne (UE) a finalement réussi à adopter la **nouvelle Facilité européenne pour la paix (FEP)**. La FEP est l'outil à travers lequel l'Union compte financer, dans les années à venir, les activités militaires à caractère opérationnel qu'elle pourrait entreprendre directement ou qu'elle pourrait soutenir indirectement. Cet instrument aura donc un rôle central dans la définition de la politique sécuritaire de l'UE hors de ses frontières.

La Facilité européenne pour la paix est censée plus précisément faire deux choses. D'une part, elle doit **assumer une partie des coûts des opérations de gestion des crises** lancées par l'Union dans le cadre de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). D'autre part, elle doit étendre les pouvoirs de l'UE en matière **d'assistance militaire** aux pays tiers. Le budget global dégagé à ces fins est de 5,692 milliards EUR en prix courants pour la période allant de 2021 à 2027 ¹.

Cet article s'intéresse à la deuxième activité ici mentionnée, concernant l'assistance et la coopération dans le domaine de la défense. Les nouveautés introduites par la FEP à ce sujet, et les intenses discussions qu'elles ont suscitées en Europe, ont déjà été décrites dans une précédente étude publiée en janvier 2021 par l'Observatoire Boutros-Ghali, en collaboration avec le bureau d'Abidjan de la Fondation Konrad Adenauer ². La présente analyse vise cette fois-ci à changer de perspective : son but est d'examiner comment les nouveaux termes de la coopération militaire UE-Afrique sont accueillis par les potentiels pays récipiendaires de l'aide européenne, et plus spécifiquement en Afrique francophone.

L'étude ici proposée ne doit cependant pas être perçue comme exhaustive, loin de là. Il n'y a pas une seule Afrique et encore moins une seule perception africaine relative à l'aide militaire fournie par l'UE. Les pages qui suivent ont simplement l'ambition de décrire la première salve de réactions africaines francophones au sujet des changements de paradigme introduits par la FEP.

Bien que modeste, cette ambition demeure néanmoins loin d'être évidente à satisfaire, comme on le verra dans les lignes qui suivent. Avant d'examiner pourquoi, toutefois, un bref rappel relatif aux nouveautés introduites par la Facilité est nécessaire.

¹ Conseil de l'UE, « EU sets up the European Peace Facility », Déclaration de presse du 22 mars 2021.

² Federico Santopinto et Julien Maréchal, « L'assistance militaire de l'UE à l'aune de la nouvelle Facilité européenne pour la paix », GRIP, Konrad Adenauer Stiftung, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, décembre 2020

I - Une nouvelle philosophie pour l'assistance militaire de l'Union européenne

1. De la Facilité africaine à la Facilité européenne

L'ambition d'étendre les compétences de l'UE en matière d'assistance militaire n'est pas récente. Elle est le fruit d'une réflexion vingtennale sur le rôle que les Européens sont appelés à jouer sur la scène internationale, ainsi que sur les enjeux de sécurité et de développement.

Tout a commencé au début des années 2000, lorsque Bruxelles a franchi ses premiers pas dans le monde militaire en déployant des (petites) missions de gestion de crises dans les Balkans et puis en Afrique. Son but : devenir un acteur capable de promouvoir la stabilité et la paix dans son voisinage élargi.

Pour atteindre cet objectif, l'UE ne s'est pas bornée exclusivement au déploiement de missions de gestion de crises. Elle a voulu également acquérir des compétences en matière d'assistance militaire, notamment vis-à-vis de ses partenaires subsahariens. En 2004, elle a ainsi créé la **Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FAP**, ou Facilité africaine), afin de renforcer les capacités institutionnelles du continent dans le secteur du maintien et du rétablissement de la paix. Dans les années qui ont suivi, d'autres outils ont été mis au point dans le but de poursuivre ce même objectif³.

Financés sur des budgets de la coopération au développement, ces instruments n'ont cependant pas permis à l'UE d'appuyer de manière directe la composante militaire des opérations de paix africaines. Les traités européens, en effet, interdisent l'utilisation du budget communautaire à de fins militaro-opérationnelles, une interdiction qui s'étend bien entendu aux programmes de coopération au développement. L'UE a ainsi été contrainte de soutenir les opérations de paix africaines indirectement, en fournissant une aide civile dans des secteurs connexes tels que le transport de troupes, les systèmes informatiques, certaines infrastructures comme les installations sanitaires, ou en remboursant les frais de subsistance des soldats en mission (mais pas leurs salaires).

La fourniture d'équipements de défense, et en particulier d'armes létales, est par contre restée exclue du rayon d'action de l'Union. La Facilité africaine, en outre, n'a pas permis à l'UE d'aider les pays tiers par voie bilatérale, puisque cet outil n'a été conçu que pour s'adresser aux opérations multilatérales de paix menées par des organisations régionales, sous l'égide de l'Union africaine (UA).

³ En 2017 l'UE a adopté un programme appelé « Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement » (RCSD), qui est en réalité un amendement devant étendre les compétences de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP). La RCSD vise à financer dans un cadre restreint et purement civil certains types de formations, ainsi que des équipements et des infrastructures à destination des acteurs militaires.

Bref, les compétences que Bruxelles a acquises au début des années 2000 dans le domaine de la coopération militaire sont restées limitées. Plusieurs pays européens, dont la France et l'Allemagne, se sont dès lors engagés dans de longues négociations avec d'autres pays membres plus réticents (essentiellement l'Autriche, la Suède, l'Irlande et Malte), afin de les convaincre à renforcer les capacités de l'UE lorsqu'elle assiste militairement ses partenaires. Bien que les discussions à ce sujet aient été longues et difficiles, elles ont finalement abouti à un accord allant dans le sens souhaité par Paris et Berlin, au prix de quelques compromis néanmoins. La nouvelle Facilité européenne pour la paix a pu ainsi voir le jour⁴.

2. Les nouveautés introduites par la Facilité européenne

La FEP a été placée hors du budget ordinaire de l'Union, afin de contourner les contraintes légales des traités européens. Il s'agit donc d'un fonds ad hoc alimenté par les États membres, qui le gèrent via le Conseil de l'UE. La Commission et le Parlement européen ne détiennent qu'un rôle marginal dans l'administration de la FEP, bien que ces institutions demeurent responsables de la politique de coopération au développement de l'UE, qui comprend des programmes destinés à financer des actions civiles de soutien à la paix et à la stabilité.

La Facilité européenne doit récupérer les anciennes compétences de l'UE en matière d'assistance militaire indirecte qui étaient propres à l'ancienne FAP, tout en les approfondissant, en étendant leur rayon d'action et en y introduisant plus de flexibilité. La nouvelle FEP est donc censée, en premier lieu, continuer à financer **les opérations de paix multilatérales menées sous l'égide de l'Union africaine**, dont la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), comme le faisait avant elle la Facilité africaine.

Toutefois, les activités plus proprement civiles que la FAP prenait en charge, comme par exemple le financement des institutions de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA, selon l'acronyme anglais), ou l'aide à la médiation, à la diplomatie préventive et à toute autre activité de soutien à la paix, ne seront plus financées par la FEP. Elles seront désormais reprises en main par les nouveaux programmes d'aide au développement administrés par la Commission européenne. Un des objectifs de la Facilité européenne, en effet, consiste à séparer les actions de coopération ayant un caractère militaire, qui sont destinées à être gérées par le Conseil (composé des États membres votant à l'unanimité), de celles ayant un caractère civil, qui seront administrées par la Commission et soumises au contrôle du Parlement européen.

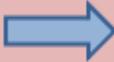
Outre que continuer à soutenir les opérations multinationales de paix africaines, la FEP permettra à l'Union de faire trois autres choses qui lui étaient interdites auparavant :

⁴L'accord politique entre les pays de l'UE au sujet de ce nouvel instrument a été adopté en décembre 2020. La décision légale instituant la FEP date de mars 2021 : Décision PESC2021/509 du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.

- Elle lui permettra de fournir des **équipements militaires, y compris létaux**, à ses partenaires (comme on l'a vu, l'ancienne Facilité africaine ne soutenait que de manière indirecte les capacités militaires africaines, à travers des actions civiles) ;
- Elle l'autorisera à appuyer militairement un seul État ou une seule organisation régionale dans le cadre d'une **coopération bilatérale** (l'ancienne Facilité africaine permettait de soutenir uniquement les opérations multilatérales de soutien à la paix qui avaient été préalablement validées par l'Union africaine) ;
- Elle lui permettra d'étendre son action **au-delà de l'Afrique**, sans aucune restriction géographique.

Les trois caractéristiques susmentionnées sont appelées à modifier la manière dont l'Union agit sur la scène sécuritaire internationale, surtout africaine. Elles représentent un changement de paradigme, dans la mesure où elles transforment l'UE en un acteur qui ressemble de plus en plus à un État, et de moins en moins à une organisation internationale. Aussi, de telles évolutions sont inévitablement destinées à avoir un impact notable sur la manière dont l'aide militaire et sécuritaire sera fournie dans les années à venir, en Afrique comme ailleurs.

Encadré 1 Les différences entre la Facilité africaine et la Facilité européenne en quelques mots	
Facilité africaine pour la paix (FAP)	Facilité européenne pour la paix (FEP)
Budget et couverture géographique	
Couverture géographique limitée à l'Afrique.	Couverture géographique mondiale.
Budget annuel dans les alentours de 300 millions d'EUR en moyenne au cours de la période 2014-2019.	Budget annuel destiné à l'assistance militaire en augmentation par rapport à celui octroyé par la FAP, mais inconnu à ce stade. La FEP disposera a priori d'environ 715 millions d'EUR par an. Cette somme devra être utilisée aussi pour financer les coûts communs des missions militaires PSDC qui étaient auparavant pris en charge par le mécanisme Athéna, placé lui aussi hors budget UE. Jusqu'à présent, ceux-ci ont été d'environ 75 millions d'EUR par an, mais ils devraient augmenter légèrement pour les sept années à venir.

Type d'activités financées	
Soutien indirect aux militaires engagés dans les opérations de soutien à la paix (OSP) africaines (transport des troupes, frais de subsistance des soldats, matériel de communication, infrastructures telles que les casernes...).	Idem, avec une couverture géographique mondiale et non plus exclusivement africaine.
Interdiction de fournir des équipements militaires et donc des équipements létaux.	Aide militaire directe aux OSP, y compris à travers le transfert d'équipements létaux et le soutien aux activités de formation militaire au combat.
Soutien limité aux OSP multilatérales africaines. Interdiction d'appuyer de manière ad hoc les capacités d'un seul pays.	Assistance militaire bilatérale autorisée, y compris à travers le transfert d'équipements létaux et le soutien aux activités de formation militaire au combat.
Renforcement des capacités institutionnelles des organisations africaines, et notamment de l'APSA, à travers des actions à caractère civil (institutional building).	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin-left: auto; margin-right: auto;"> Activité transférée aux nouveaux programmes de coopération au développement gérés par la Commission </div>
Mécanisme de réponse précoce (actions urgentes dans le domaine de la prévention, de la médiation et des mesures de désescalade).	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin-left: auto; margin-right: auto;"> Activité transférée aux nouveaux programmes de coopération au développement gérés par la Commission </div>
Modalités de gestion	
Obligation d'obtenir en amont l'approbation de l'Union africaine avant toute intervention de la FAP.	Le consentement de l'organisation régionale ou du pays devant être soutenu par la FEP suffit.
Gouvernance inspirée du modèle communautaire utilisé dans le cadre des autres programmes de coopération au développement de l'UE. Rôle de gestion important attribué la Commission. Le Conseil et les comités afférents participent à la prise de décision sur la base de la recherche de l'unanimité.	Gouvernance basée sur le modèle PESC, de nature purement inter-gouvernementale. Rôle principal attribué aux États membres réunis au sein du Conseil votant à l'unanimité. En cela, ils sont appuyés par le Haut représentant de l'Union et le SEAE.

II - Un débat décalé et différencié entre l'Europe et l'Afrique

Si les nouveautés introduites par la FEP ont suscité de vives discussions en Europe, on ne peut en dire autant en Afrique. Le long débat qui a précédé l'adoption de la Facilité européenne pour la paix s'est déroulé essentiellement à un niveau intra-européen. Il ne s'est étendu que tardivement, et très partiellement, au sud de la Méditerranée et du Sahara.

1. Le débat sur les armes

Ce débat a porté initialement sur l'enjeu des transferts d'armes létales, qui étaient interdites sous la FAP et que l'Union pourra désormais prendre en charge grâce à la FEP. Pendant des années, et plus précisément depuis que la Facilité africaine a été lancée en 2004, les Européens se sont tâtés sur l'opportunité d'acquérir cette compétence, quand bien même ils ne se sont pas ouvertement disputés à ce sujet. La France a toujours soutenu l'idée que l'UE puisse s'engager dans ce type d'activité, alors que d'autres États membres de l'Union, notamment les pays neutres (la Suède, l'Irlande, l'Autriche, mais également Malte), s'y sont longuement opposés⁵.

En cela, ils ont été soutenus par plusieurs organisations de la société civile. Ces dernières ont dénoncé, à plusieurs reprises, les risques liés à d'éventuels transferts d'équipements de défense vers des États instables et fragilisés, voire en faillite. Elles ont en outre souligné que la circulation d'armes à feu est souvent déjà excessive et problématique dans certains pays africains, et qu'il faudrait donc s'abstenir de l'alimenter ultérieurement⁶.

Après d'interminables discussions à ce sujet, finalement, à partir des années 2010 le vent a commencé à tourner du côté de Paris. Berlin a joué, dans ce contexte, un rôle déterminant. En s'engageant au Mali en 2013, en effet, l'Allemagne, historiquement prudente en matière de transferts d'armes, s'est progressivement convertie à l'idée que l'UE puisse être en mesure, si nécessaire, de fournir des équipements de défense à ses partenaires, surtout lorsqu'elle est engagée dans des missions de formation militaire comme au Sahel ou en Somalie. Le dossier a pu enfin être débloqué à la fin de 2020, lorsqu'un accord politique a été trouvé entre les États membres au sujet des caractéristiques à conférer à la nouvelle FEP. L'UE a fini par valider l'idée que le transfert d'équipements de défense, y compris létaux, puisse faire partie de ses prérogatives.

De l'autre côté de la Méditerranée, les tourments européens en la matière n'ont eu qu'un faible écho. Des voix se sont certes levées contre l'idée que l'UE puisse fournir des matériels de combat aux pays africains, mais elles sont restées plutôt limitées. Souvent,

⁵ Entretiens avec des diplomates européens.

⁶ Michael Peel, « We need arms': Europe's risky move to project its influence in conflict zones », The Financial Times, 24 mai 2021.

d'ailleurs, ces voix proviennent d'organisations non gouvernementales liées au milieu associatif européen ou international ⁷. Dès lors, si la question des potentiels transferts d'armes a pu susciter certaines perplexités, celles-ci sont demeurées isolées et n'ont pas fait l'objet de prises de position officielles de la part des autorités africaines, qu'elles soient continentales, sous-régionales ou nationales. Aucun débat nourri dans les divers espaces publics africains n'a fait surface.

2. Le débat sur l'Union africaine

Une fois la nouvelle Facilité européenne adoptée, un autre débat est apparu en Europe et en Afrique. Certains observateurs africains et européens, notamment des *think-tanks* et des analystes, se sont interrogés au sujet d'une possible marginalisation de l'Union africaine dans le cadre des nouvelles dynamiques de coopération proposées par Bruxelles ⁸.

Pour comprendre cet enjeu, il faut faire un pas en arrière. Comme on l'a examiné dans la section précédente, en créant la Facilité africaine en 2004, les Européens s'étaient engagés à intervenir exclusivement sous l'égide et le consentement de l'Union africaine. Les raisons qui expliquent un tel choix sont inscrites dans les nouveautés politiques et institutionnelles que l'Union africaine représentait à l'époque.

Au début des années 2000, l'UA venait de naître des cendres de l'ancienne Organisation de l'unité africaine (OUA), dans le but explicite de mettre un terme au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de ses États membres, principe qui avait jusque-là régi les relations intra-africaines. Les nombreux conflits qui avaient déchiré le continent dans les années 1990, et notamment le génocide au Rwanda, avaient en effet poussé les chefs d'Etat et de gouvernement africains à créer une nouvelle institution prête à agir au besoin. Désormais, l'UA se posait comme l'interlocutrice privilégiée de la communauté internationale pour les questions sécuritaires en Afrique et se déclarait prête à intervenir militairement pour assurer la paix et la stabilité régionales. C'est dans cette optique que, en 2004, l'UA a mis en place un ensemble de structures et de procédures appelé Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), devant lui permettre de chapeauter les actions de prévention, gestion et règlement des conflits.

Les Européens ont créé la FAP pour appuyer cette logique d'appropriation africaine et renforcer les nouvelles initiatives institutionnelles naissantes. Face à des problèmes africains, elle voulait soutenir des solutions qui soient elles aussi africaines. L'objectif affiché en 2004 était plus précisément d'affermir « *la capacité de l'UA à s'acquitter pleinement* » de ce nouveau rôle qu'elle s'était attribué dans le domaine de la promotion

⁷ Des ONG africaines ont, par exemple, cosigné une lettre ouverte publiée par SaferWord, une ONG britannique, contre l'idée que la FEP puisse financer des transferts d'armes létales : « Joint statement: EUR5 billion European 'Peace' Facility risks fuelling conflict and human rights violations around the world », SaferWord, 18 novembre 2020.

⁸ Peter Fabricius, « EU peace and security funds can now bypass the African Union », Institute for Security Studies – Africa, 5 février 2021.

de la paix, de la sécurité et de la stabilité⁹. Dans un premier temps, les fonds de la Facilité africaine ont dès lors été tout logiquement orientés vers les naissantes opérations de paix menées directement par l'UA au Soudan et ensuite en Somalie. Mais la FAP s'est orientée également vers l'aide aux capacités institutionnelles créées par l'UA et notamment l'APSA.

Au regard de ces considérations, le fait que désormais la nouvelle Facilité européenne pour la paix puisse, théoriquement au moins, contourner l'Union africaine, ne pouvait pas passer inaperçu. Des questions se sont inévitablement posées à ce sujet, en Europe en premier lieu, et de manière plus limitée en Afrique également. L'UE s'apprête-t-elle à tourner le dos à l'UA ?

Bruxelles s'est voulue très rassurante par rapport à cette inquiétude. Les autorités européennes ont affirmé à plusieurs reprises que la FEP continuera à appuyer la dimension militaire de l'AMISOM (qui est à ce jour la principale mission directement menée par Addis-Abeba), tandis que l'APSA sera désormais soutenue par les programmes de coopération au développement de l'UE¹⁰. Et pour apaiser ultérieurement les craintes apparues à ce sujet, l'UE a tenu à ce que les premières mesures adoptées dans le cadre de la FEP soient destinées à l'Afrique. En juillet 2021, elle a ainsi adopté une décision où elle s'engage à assurer la continuité de l'appui financier à l'UA pour l'année en cours, en promettant d'en faire autant jusqu'en 2024¹¹.

De plus, il convient de préciser que si l'acte juridique instituant la nouvelle Facilité ne mentionne pas l'UA, cela ne veut pas dire automatiquement que les Européens n'ont plus l'intention de consulter leurs homologues à Addis-Abeba avant d'agir en Afrique. Contrairement à la FAP, la FEP dispose d'un rayon d'action mondial, ce qui signifie que l'Union africaine ne pouvait être mentionnée explicitement dans le texte constituant la FEP, comme elle l'était dans celui de la FAP.

À travers ces arguments, l'UE semble avoir partiellement rassuré les craintes au sujet du rôle de l'UA. Toutefois, elle ne les a pas apaisées complètement. L'enjeu, en effet, n'est pas tellement de savoir si l'UE va abandonner l'Union africaine. Il paraît évident qu'elle ne le fera pas. Son engagement est destiné à être renouvelé. La question qui se pose, plutôt, est de comprendre si, à terme, cet engagement pourrait néanmoins être revu à la baisse. Le contexte politique, en effet, n'est plus celui de 2004 et nombreux sont ceux qui ont désenchanté par rapport à l'enthousiasme que les nouvelles institutions africaines avaient suscité au début des années 2000. En d'autres termes, la centralité que l'UA devait acquérir dans la gestion des crises pourrait être partiellement remise en cause, ce qui semble d'ailleurs être déjà le cas, comme on le verra dans la suite de cet article. Or, il est

⁹ Assemblée de l'UA, Décision sur la Création par l'Union Européenne d'une Facilité Opérationnelle de Soutien à la Paix pour l'Union Africaine, Maputo, Mozambique, 2003.

¹⁰ « How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security », International Crisis Group, Report n.° 297, 14 janvier 2021?

¹¹ Décision UE 2021/1210 du Conseil 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.

est intéressant de constater que cette remise en cause ne vient pas uniquement d'Europe, loin de là.

III - La centralité de l'UA remise en question ?

En mai 2021, lors d'une conférence organisée à Bruxelles, un diplomate européen s'était exprimé de manière insolite au sujet de la coopération sécuritaire et stratégique entre l'Union africaine et l'Union européenne. Il constatait que l'UA n'avait pas réussi à devenir ce qu'elle voulait être et n'avait pas encore atteint « son zénith »¹².

Les éléments de langage qu'il a utilisés, et qui auraient pu être adressés également à l'UE, puisqu'elle aussi demeure encore très loin de son « zénith » en matière de défense et de politique étrangère, sont atypiques dans le milieu diplomatique. Ils le sont tout particulièrement dans le cadre des relations UE-Afrique, à un moment où elles sont appelées à être revisitées. Néanmoins, ces propos traduisent un ressenti et une manière de voir les choses plutôt répandues dans les couloirs des chancelleries des deux continents.

L'idée que l'UA puisse perdre la centralité que la FAP lui avait attribuée, en effet, ne semble déplaire ni aux autorités européennes ni, probablement, à la plupart de celles africaines, bien que personne ne veuille l'admettre publiquement. L'Union africaine, en réalité, n'avait pas forcément prévu de se déployer elle-même dans des opérations de paix. Son but était plutôt celui de fonctionner comme une structure faîtière, devant coordonner et chapeauter politiquement des initiatives planifiées et menées au niveau sous-régional, à travers les Communautés économiques régionales (CER) ou les Mécanismes régionaux (MR) identifiés par l'APSA (par simplicité nous parlerons d'organisations sous-régionales).

Toutefois, le fait que les subventions de la Facilité africaine devaient passer préalablement par Addis-Abeba a complexifié l'articulation et la coopération entre les niveaux continental, sous-régional et national, ne fût-ce que d'un point de vue administratif. Aux lenteurs bureaucratiques de l'UE se sont adjointes celles de l'UA, ce qui a rendu la FAP incapable de financer les actions sur le terrain avec rapidité et flexibilité¹³, malgré la mise en place de mécanismes de réaction rapide.

Cet élément a pu occasionnellement alimenter un certain mécontentement en Afrique vis-à-vis de l'UA, notamment de la part des organisations sous-régionales, ainsi que des pays frontaliers aux zones de conflits. Ces derniers, en particulier, s'estiment souvent mieux placés qu'Addis-Abeba pour gérer les financements internationaux devant soutenir les opérations militaires qu'ils déploient face aux crises¹⁴.

¹²Propos recueillis dans un article de Euractiv du 3 juin 2021 de Benjamin Fox, intitulé « Allô, l'Afrique ? Qui est à l'appareil ? ».

¹³Leon Kukuk et al., "Evaluation of the implementation of the African Peace Facility as an instrument supporting African efforts to manage conflicts on the continent", décembre 2017.

¹⁴Entretiens avec des diplomates de pays et d'organisation régionales africaines.

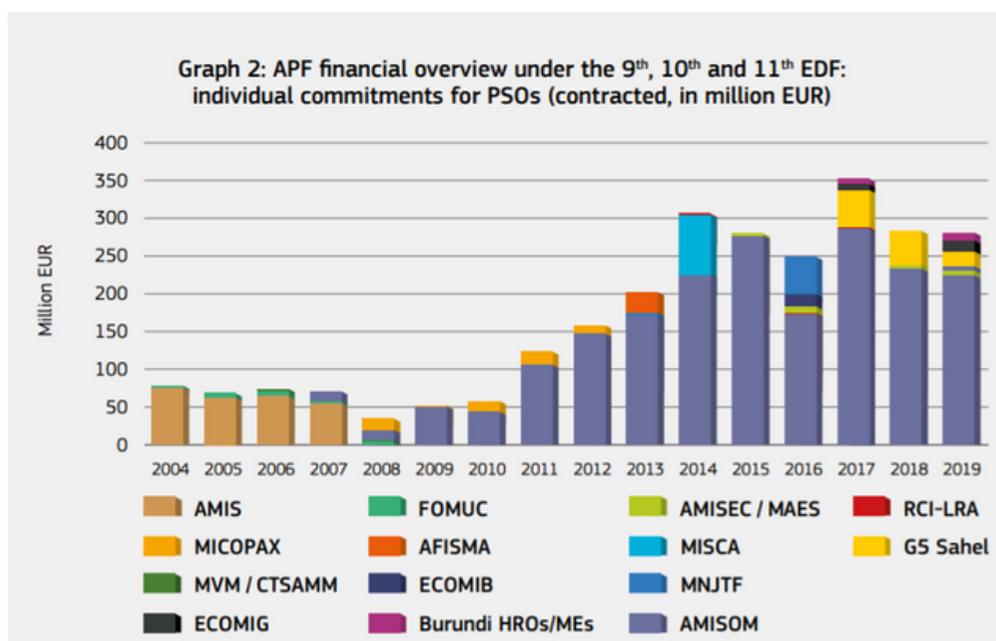
Une certaine tendance à contourner l'Union africaine et les CER/MR identifiés par l'APSA était par ailleurs déjà apparue au cours des dernières années d'activités de la FAP, pour autant que le règlement de cette dernière le permettait. Pour le comprendre, il suffit de parcourir brièvement l'histoire des interventions de la FAP. À ses débuts, la Facilité africaine s'est concentrée essentiellement sur des opérations administrées directement par l'UA. Ses premiers financements, en effet, se sont focalisés sur l'AMIS (Mission de l'Union africaine au Soudan), la principale mission de l'UA au début des années 2000, qui avait été déployée au Darfour. À partir de 2009, la FAP a été ensuite orientée essentiellement vers l'AMISOM (Mission de l'Union africaine en Somalie), elle aussi directement administrée par Addis-Abeba.

L'AMISOM est restée, et demeure aujourd'hui, l'opération la plus soutenue par la FAP, mais à partir de 2016, l'UE a commencé à accroître ses financements en faveur d'initiatives menées par des groupes d'États plus restreints et non plus directement gérées par l'UA ou par les organisations sous-régionales incluses dans le mécanisme de l'APSA. En 2017, la Facilité africaine a par exemple appuyé la Force multinationale mixte contre Boko Haram de la Commission du bassin du lac Tchad (Multinational Joint Task Force – MNJTF), composée de cinq pays africains en lutte contre l'insurrection de Boko Haram (Nigéria, Tchad, Cameroun, Niger et Bénin). L'année suivante, en 2018, elle s'est en outre engagée dans l'appui à la Force conjointe du G5 Sahel, qui ne concerne que cinq pays sahéliens aux prises avec la menace terroriste (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso)¹⁵.

Bien entendu, l'aide fournie à la MNJTF et à la Force conjointe du G5 Sahel par la FAP a dû être validée préalablement par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, et les financements ont dû passer par Addis-Abeba avant de pouvoir atteindre les destinataires finaux. L'UA a en outre préservé un rôle important dans l'appui à ces deux opérations. Cependant, on perçoit déjà que la centralité de cette dernière en termes d'idéation et de planification des missions citées est moins importante que dans le passé. Des évaluateurs indépendants ayant publié un rapport sur la FAP en 2018 s'inquiétaient à ce propos que celle-ci ne finisse par appuyer des « *des processus plus "centrifuges", comme avec la MNJTF et la Force conjointe du G5 Sahel, qui peuvent écartier la Commission de l'Union africaine et les Communautés économiques régionales en Afrique, piliers centraux de l'APSA* »¹⁶.

¹⁵Commission européenne, « Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2019 », p. 13-25

¹⁶Leon Kukuk et al., op. cit., « *more "centrifugal" processes, such as with the MNJTF and the G5 Sahel Joint Force, which can push the AUC and RECs, central pillars of the APSA, aside* ».



Carte publiée dans le Rapport annuel 2019 de la Commission européenne sur l'AFAP

L'aide européenne fournie à la Force conjointe G5 Sahel et à la MNJTF semble présager celles qui seront les intentions à venir de l'UE, à savoir soutenir directement les initiatives locales en matière d'opérations de paix, sur la base de formats plus petits et flexibles. Bref, ces missions annoncent la venue de la nouvelle Facilité européenne, qui ira jusqu'à autoriser l'UE à lancer des coopérations militaires bilatérales, sans plus l'obligation de passer par Addis-Abeba.

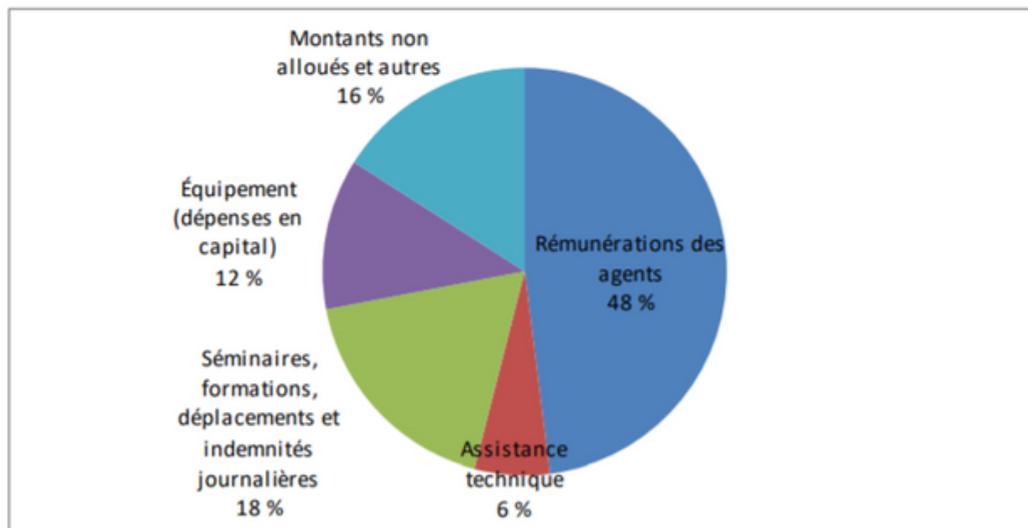
Durant la deuxième moitié des années 2010, par ailleurs, les capacités politico-administratives de l'UA commençaient à être remises en cause à Bruxelles, mais également en Afrique¹⁷. Selon un audit de la Cour des comptes européenne paru en 2018, l'Architecture de paix et de sécurité africaine, qui a été financée par la Facilité africaine, a produit des résultats mitigés. L'APSA, en particulier, n'aurait réussi à décaisser qu'une partie des fonds qui avaient été mis à sa disposition par l'UE¹⁸. Par ailleurs, son fonctionnement demeure largement dépendant de l'aide extérieure, ce qui est considéré comme un insuccès de la coopération militaire européenne.

L'Union africaine a en outre été confrontée à des difficultés dans la gestion des fonds qui ont transité dans ses comptes avant d'atteindre leurs destinataires finaux, à savoir les organisations locales et sous-régionales impliquées dans les opérations de paix. Un certain mécontentement parmi les États appartenant à ces dernières est perceptible à ce propos. Ce problème s'est par exemple posé vis-à-vis de la Commission du bassin du lac Tchad, qui a administré la Multinational Joint Task Force (MNJTF) en lutte contre Boko Ha-

¹⁷Entretiens avec des diplomates africains.

¹⁸Rapport spécial de la Cour des Comptes européennes, *Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité : un recentrage s'impose*, Document présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, 2e alinéa, du TFUE, 2018.

ram. En 2016, la FAP a dégagé la somme de 50 millions d'EUR pour soutenir la MNJTF, en passant bien entendu par l'UA. Les retards administratifs, notamment liés à des difficultés dans le processus de passation des marchés¹⁹, ont entraîné des délais qui ont compliqué la mise en œuvre de la mission²⁰.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission européenne.

Face à ce constat, il ne faut donc guère s'étonner si un certain consensus tacite a pu se dégager au sujet du fait que la nouvelle Facilité européenne pour la paix ne doive plus forcément et automatiquement passer par l'UA. Finalement, la possibilité que l'UE puisse utiliser son nouvel outil de coopération militaire de manière plus flexible, y compris à un niveau bilatéral, semble convenir non seulement en Europe, mais également à plusieurs acteurs africains, bien que cela puisse être délicat à admettre publiquement²¹. C'est sans doute pour cette raison que, à ce jour, les autorités publiques africaines, soient-elles régionales ou nationales, se sont montrées plutôt discrètes au sujet des nouveaux paramètres d'assistance militaires proposés par l'UE.

¹⁹Commission européenne, « Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique – Rapport annuel 2019 », p. 15.

²⁰Entretien avec un diplomate africain.

²¹Cette affirmation se base sur plusieurs entretiens menés dans le cadre de cette étude. Ces entretiens, toutefois, ne peuvent être considérés comme représentatifs de toute l'Afrique. Ils laissent néanmoins percevoir l'existence d'une large opinion favorable aux nouveaux paramètres de la FEP en Afrique.

IV - Une crainte concernant les priorités et la prévisibilité de la nouvelle Facilité

Si les nouveaux paramètres de coopération militaire introduits par la FEP n'ont pas suscité de réactions particulières en Afrique, en laissant présager un probable consensus en la matière, une certaine inquiétude a néanmoins émergée quant à une possible réduction des fonds disponibles pour continuer à soutenir les missions africaines déjà existantes.

La nouvelle Facilité dispose, en effet, d'un rayon d'action mondiale. Il ne s'agit plus d'un outil spécifiquement dédié à l'Afrique. Cela a fait craindre au sein de l'UA que l'UE puisse se désengager financièrement par rapport aux opérations de soutien à la paix (OSP) africaines, notamment vis-à-vis de l'AMISOM, et que la prévisibilité des fonds disponibles soit réduite ²². En juin 2021, Addis-Abeba a ainsi envoyé une lettre à l'UE pour lui demander d'assurer un soutien constant aux opérations de qu'elle mène. Ce n'est donc pas tant l'idée que Bruxelles puisse entamer de nouvelles coopérations militaires à un niveau bilatéral qui suscite des inquiétudes en Afrique, mais plutôt celle que l'UE puisse réduire son soutien aux OSP en cours.

La question relative à la prévisibilité des fonds destinés à l'UA est en réalité antérieure à l'adoption de la FEP, qui date de 2021. La crainte que l'UE puisse réduire de manière impromptue ses engagements financiers vis-à-vis des opérations de paix déployées par l'Union africaine remonte en effet 2017. Cette année-là, l'UE avait décidé de réduire le soutien aux frais de subsistance qu'elle assurait aux membres de l'AMISOM de 20 %. L'argument utilisé par Bruxelles pour justifier une telle décision se basait sur le fait que le budget, et donc l'existence de l'AMISOM, dépendait excessivement de l'aide extérieure et que les Africains devaient s'engager davantage dans la viabilité économique de leurs OSP.

Encadré 2 Les perplexités suscitées par l'AMISOM

L'AMISOM a drainé la plupart du budget de la FAP. Depuis son lancement en 2007, l'UE a contracté près de 2,1 milliards d'EUR en faveur de cette mission, soit environ de deux tiers du budget de la Facilité africaine pour la période 2004 - 2019 ²³. À ce titre elle a suscité la perplexité des Européens et notamment des Français qui, à partir du milieu des années 2010, auraient voulu que l'aide de l'UE puisse couvrir davantage d'autres régions en crise, dont évidemment le Sahel. De plus, le fait que la plupart des financements de la FAP aient été destinés aux frais de subsistance des soldats et des policiers de l'AMISOM a alimenté d'ultérieures perplexités sur la dépendance de cette opération par rapport aux financements de l'UE, et donc sur ses bénéfices structurels et systémiques ²⁴.

²²La lettre en question, adressée au Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères, Joseph Borrell, n'est à ce jour pas publique, mais elle est mentionnée dans le considérant 5 de la Décision UE 2021/1210 du Conseil 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.

²³De 2004 à 2019 inclus, l'UE a alloué environ de 3,5 milliards d'EUR à la Facilité africaine. De cette somme, 2,9 milliards d'EUR ont été contractés et 2,7 milliards d'EUR ont été payés.

²⁴Entretiens avec des diplomates et fonctionnaires européens.

Cette coupure budgétaire inattendue a provoqué une certaine irritation à Addis-Abeba. Les contributeurs africains aux OSP ont fait remarquer que la lutte contre le terrorisme est une affaire globale et non exclusivement africaine. Ils n'ont pas manqué de rappeler le lourd tribut de sang qu'ils ont payé dans de nombreuses opérations de soutien à la paix déployées dans des théâtres de crises qui impactent la sécurité européenne. Ils ont en outre souligné le fait que leur contribution financière demeurait importante lorsque rapportée à leur PIB²⁵.

Les Africains ont toutefois voulu faire preuve de bonne volonté face aux critiques venant d'Europe et, en 2018, sous la présidence rwandaise de l'UA, ils ont réactivé un ancien projet visant à imposer au niveau continental une taxe de 0,2 % sur toutes les importations, afin d'alimenter un Fonds pour la paix. L'objectif poursuivi à travers cette initiative est de prendre en charge au moins 25 % des OSP africaines et une large partie des coûts administratifs et opérationnels de l'UA²⁶. Néanmoins, malgré les progrès importants réalisés, à ce jour l'UA demeure encore dépendante de l'aide étrangère.

Face à ce précédent, l'adoption de la FEP ne pouvait qu'alimenter ultérieurement les craintes au sujet de la pérennité et de la prévisibilité des engagements budgétaires européens. Comme examiné dans le paragraphe 3.2, l'UE s'est toutefois défendue de vouloir réduire son aide à l'AMISOM et à l'UA. Elle a ainsi assuré à plusieurs reprises qu'elle compte continuer à soutenir les activités pris en charge par l'ancienne Facilité africaine²⁷, ce qu'elle s'est engagé à faire dans le futur immédiat²⁸. À court/moyen terme, donc, la FEP ne devrait pas réserver de surprises et l'AMISOM, notamment, continuera à être une priorité pour Bruxelles.

Toutefois, à plus long terme, on ne peut nier que la FEP puisse présenter un problème de lisibilité et de prévisibilité pour les partenaires africains de l'UE. Cela ne s'explique pas seulement par les tensions entre Bruxelles et Addis-Abeba au sujet de l'AMISOM et analysées plus haut, ou par le fait que le rayon d'action de la FEP n'est plus exclusivement africain, mais mondial. La manière dont la nouvelle Facilité sera gérée est également susceptible de réduire la prévisibilité de l'outil.

En tant que fonds placé hors budget de l'UE, la FEP sera administrée directement par le Conseil de l'UE, c'est-à-dire par les États membres²⁹. La Commission européenne n'aura qu'un rôle marginal en son sein. Cet élément de gouvernance qui distingue la FEP de la FAP pourrait réduire la lisibilité et la prévisibilité de la politique d'aide de l'UE, en limitant la

²⁵Volker Hauck et Lidet Tadesse Shiferaw, « How can we judge the AU-EU partnership on peace and security? », ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 3, 26/10/2020.

²⁶Lire à ce propos le rapport de l'UA publié le 16 juin 2020 « Financing the Union – Toward the Financial Autonomy of the African Union ».

²⁷Audition de Stefano Tomat, directeur au Service européen de l'action extérieure (SEAE) de l'UE, auprès de la sous-commission défense (SEDE) du Parlement européen.

²⁸Voire la note de bas de page n°. 11.

²⁹Décision PESC 2021/509 du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.

possibilité des pays africains d'anticiper sur le long terme les flux financiers qu'ils auront à disposition. En effet, si la Commission européenne a une approche plus structurée et de long terme dans la gestion de ses programmes de coopération, le Conseil tend, lui, à répondre à des exigences diplomatiques et politiques plus immédiates. Son action requiert en outre des décisions prises à l'unanimité par les États membres, lesquels ont rarement des opinions convergentes en matière de politique étrangère et de défense.

Dans le cadre de l'ancienne FAP, par contre, bien que les principales discussions étaient ici aussi prises à l'unanimité, la Commission européenne avait plus de poids dans l'équation décisionnelle, ce qui permettait à l'UE d'être relativement prévisible et structurée dans son action. Il est important de constater, à ce propos, que la nouvelle Facilité sera gérée par un comité qui ne sera pas présidé par un membre du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui est l'organe à cheval entre la Commission et le Conseil en charge pour la politique étrangère et de défense, mais par un représentant du pays exerçant la présidence tournante de l'UE ³⁰.

Réunis au sein du Conseil, les États membres seront donc seuls dans la salle des commandes de la Facilité européenne. Ils ne devront composer avec aucune autre institution ou administration supranationale de l'UE. La FEP risque ainsi d'être une couverture que chaque pays va vouloir tirer à soi, selon ses priorités politiques et les tractations diplomatiques du moment, sans qu'une institution *super partes* de l'UE ne puisse intervenir et exercer une fonction d'arbitrage.

Cela semble d'ailleurs être déjà le cas. La France, comme déjà mentionné, voudrait réorienter à long terme une partie des fonds alloués à l'AMISOM vers le Sahel, alors que d'autres pays membres, dont l'Italie, persistent à voir dans la Somalie une région prioritaire pour la FEP. Parallèlement, les pays baltes et d'Europe centrale ont plutôt vocation à intervenir dans les États d'Europe de l'Est ou les Balkans. Le Portugal regarde quant à lui vers le Mozambique ³¹. Bref, chaque pays a ses priorités et, dans ce contexte, le fait que l'identification des priorités de la FEP soit réalisée sur base bisannuelle et non pluriannuelle risque de compromettre la lisibilité et la prévisibilité dont les acteurs africains ont besoin.

Le budget de la nouvelle Facilité, d'ailleurs, bien qu'en augmentation par rapport à l'ancienne FAP, ne permettra pas de contenter tout le monde, comme un diplomate européen l'a lui-même reconnu ³². La somme qui devrait être disponible pour mener de nouvelles activités, au-delà des actions déjà en cours comme le soutien à l'AMISOM, ne devrait être que d'environ 300 millions d'EUR par an ³³. Mais ces 300 millions devront inclure également l'éventuel financement des coûts communs de nouvelles missions

³⁰Art. 11 de la décision PESC 2021/509 du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528

³¹Entretiens avec des diplomates européens.

³²B2 Pro, « A l'agenda de l'informelle défense de Lisbonne des 27 et 28 mai 2021 », 26 mai 2021.

³³Entretiens avec des responsables européens.

militaires de gestion des crises au titre de la PSDC, comme celle qui se profile au Mozambique. Ils ne seront donc pas exclusivement destinés aux mesures d'assistance militaire et, comme on l'a vu, ils ne s'adresseront pas uniquement à l'Afrique.

Malgré cela, l'UE a tenté de rassurer au sujet des régions prioritaires qu'elle privilégiera. Les annonces qu'elle a formulé à ce propos pourraient néanmoins paraître contradictoires. Si Bruxelles s'est engagée à maintenir l'aide qui était déjà octroyée par l'ancienne Facilité africaine tout en promettant de financer de nouvelles actions en Afrique, elle a également affirmé vouloir étendre parallèlement son rayon d'action dans son voisinage élargi, c'est-à-dire en Europe, au sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient.³⁴ Il ne faut pas oublier, en outre, que la FEP pourrait intéresser également l'OTAN et, surtout, les Nations unies. Ces deux organisations pourraient tenter de tirer la couverture à eux en demandant aux Européens de financer les forces armées des pays où elles interviennent, afin d'appuyer leur action. Lors d'une visite à Bruxelles en juin 2021 du Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, les services de l'ONU s'étaient montrés très intrigués par les nouveaux outils de coopération militaire mis en place par les Européens ³⁵.

Face à ce large éventail de possibilités pour la FEP, l'UE sera inévitablement contrainte à faire des choix. Or, on ne peut choisir sans renoncer. Si dans le court terme Bruxelles promet d'assurer la continuité avec l'action de la FAP, à plus long terme rien n'est certain. C'est bien cette incertitude et ce manque de prévisibilité pour le futur qui suscite des inquiétudes à Addis-Abeba ³⁶.

³⁴Audition de Stefano Tomat, directeur au Service européen de l'action extérieure (SEAE) de l'UE, auprès de la sous-commission défense (SEDE) du Parlement européen.

³⁵Giuseppe Famà et Richard Gowan « What Should Be on the Agenda for the UN Secretary-General's EU Meetings », *International Crisis Group*, 21 juin 2021.

³⁶Entretiens avec des diplomates africains et européens.

V - Résumé et conclusions : renforcer le lobbying africain à Bruxelles

Cet article peut être résumé en trois points. Premièrement, le débat qui, pendant de longues années, a tourmenté les Européens au sujet de possibles transferts d'armes financés par la FEP ne s'est pas étendu à Afrique. S'il a pu susciter quelques réactions, celles-ci sont restées limitées et n'ont guère investi les divers espaces publics du continent.

Deuxièmement, l'idée que l'UA puisse perdre sa centralité lorsque de nouvelles opérations de paix seront lancées ne semble pas perturber outre mesure la plupart des acteurs africains actifs dans ce domaine, bien au contraire. Une partie importante d'entre eux paraissent s'accommoder volontiers de cette option. Un consensus large semble exister à ce propos, en Europe comme en Afrique, bien qu'il ne soit pas forcément reconnu publiquement.

Troisièmement, des inquiétudes sont néanmoins apparues à Addis-Abeba au sujet de la durabilité et de la prévisibilité des engagements financiers de l'UE vis-à-vis des missions déjà existantes, dont l'AMISOM, ainsi que de l'appui institutionnel à la Commission de l'UA et à l'APSA. Si, à court/moyen terme, l'UE a pu rassurer ses partenaires sur ce point, l'analyse de l'évolution des relations sécuritaires entre l'UE et l'Afrique au cours des dernières années et la configuration attribuée à la FEP semblent indiquer que, à plus long terme, ces inquiétudes pourraient s'avérer justifiées.

Ces trois points, enfin, peuvent mener à une quatrième constatation, qui figure en guise de conclusion. Elle concerne le dialogue sécuritaire entre l'UE et l'Afrique. La nouvelle Facilité demeure à ce jour mal connue en Afrique. Un diplomate européen a reconnu à ce propos que les conséquences du passage de la FAP à la FEP devaient « encore être expliquées »³⁷. Or, le fait que ces conséquences doivent encore « être expliquées », après plus de deux ans de négociations intra-européennes, pose question. Les principaux récipiendaires des nouvelles politiques d'assistance militaire de l'UE ont-ils été dûment consultés ?

Ils l'ont été certainement, mais peut-être pas suffisamment. L'Union européenne et l'Union africaine ont mis en place, depuis au moins deux décennies, différents forums et mécanismes de concertation encadrés par des partenariats et des relations structurées. Ces mécanismes, toutefois, sont restés déconnectés des débats internes qui se tenaient à Bruxelles au sujet de la FEP. Il est vrai qu'en 2018 l'UA avait déjà exprimé ses inquiétudes au sujet de la viabilité financière de l'AMISOM et de l'engagement de l'ancienne FAP vis-à-vis de cette mission. Ces inquiétudes, cependant, n'ont effleuré que marginalement le débat sur la FEP, et ne sont apparues clairement que lorsque cette dernière avait déjà été adoptée, c'est-à-dire une fois que les jeux étaient faits.

³⁷B2 Pro, « A l'agenda de l'informelle défense de Lisbonne des 27 et 28 mai 2021 », 26 mai 2021.

Aussi, à l'heure où Européens et Africains s'apprêtent à renouveler leur partenariat, il paraît indispensable qu'ils renforcent leur dialogue sécuritaire. Celui-ci ne peut rester borné à un niveau purement diplomatique. Il ne peut être limité aux relations interétatiques et aux conjonctures géopolitiques du moment. Il doit intervenir également en amont des politiques de l'UE, lorsque les Européens discutent des caractéristiques qu'ils pourraient attribuer aux programmes et aux outils qu'ils entendent mettre en place.

Pour cela, il est indispensable que les Européens adoptent un réflexe plus inclusif lorsqu'ils définissent ces programmes et outils. De leur côté, les Africains devraient renforcer leur capacité de lobbying à Bruxelles. Celle-ci demeure en effet plutôt faible.

Bruxelles est la capitale du lobbying mondial et nombreux sont les acteurs publics et privés qui y exercent ce type d'activité, et défendant les intérêts de leurs pays ou de leurs entreprises. Un exemple peut illustrer ce propos. Durant les années 2018-2020, avant que l'UE n'adopte le Fonds européen de la défense, un outil destiné à financer ses industries militaires, les États-Unis ont mené de fortes pressions pour que cet instrument soit ouvert également à leurs entreprises. Ils sont intervenus dans le débat européen qui a accompagné l'idéation du Fonds à tous les niveaux, à travers leurs hommes politiques, leurs diplomates, leur chambre de commerce et leurs nombreux *think-tanks*, massivement présents dans la capitale européenne.

A ce jour, pourtant, aucun centre de recherche d'envergure et réellement africain n'est stablement établi à Bruxelles afin de suivre les politiques de l'UE et d'influencer les débats concernant l'Afrique. Bien entendu, d'innombrables organisations opèrent dans la capitale européenne, mais elles sont souvent d'origine européenne ou américaine. Malgré le travail précieux qu'elles peuvent mener, elles ne sont pas légitimées à porter la voix des Africains. Un centre de recherche lié à l'UA, par contre, pourrait l'être. Et il aurait été grandement utile au cours des dernières années, pendant que les Européens discutaient âprement, entre eux, des caractéristiques qu'ils comptaient attribuer à la nouvelle Facilité européenne pour la paix.

Les auteurs



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

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



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>

Konrad Adenauer Stiftung
Programme pour le Dialogue sur la Sécurité 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