



GRUPE DE RECHERCHE  
ET D'INFORMATION  
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Bâtiment Mundo-Madou  
Avenue des Arts 7-8,  
1210 Bruxelles, Belgique.  
Tél. : +32 (0) 0484 942 792  
Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : @grip\_org  
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien  
du Service de l'Éducation  
permanente de la Fédération  
Wallonie-Bruxelles.

## ÉCLAIRAGE – 1<sup>er</sup> mars 2022

SANTOPINTO Federico, « L'UE fournit des armes létales à l'Ukraine : trajectoire et portée d'une nouvelle compétence », *Éclairage du GRIP*, 1<sup>er</sup> mars 2022, Bruxelles.

<https://grip.org/ue-fournit-armes-letales-ukraine-trajectoire-portee-nouvelle-competence/>



# Éclairage

## L'UE fournit des armes létales à l'Ukraine. Trajectoire et portée d'une nouvelle compétence

Federico Santopinto

1<sup>er</sup> mars 2022

Pour la première fois depuis qu'elle a été créée, l'Union européenne (UE) s'apprête à financer le transfert d'armes létales vers un pays tiers, qui plus est en guerre : l'Ukraine. Pour l'Union, il s'agit d'un tournant géopolitique de son histoire. Mais d'où tire-t-elle cette compétence, qui lui permet de se jeter dans le grand bain des puissances mondiales, à travers la fourniture d'armement ?

En 2020, l'Union n'aurait pu procurer des équipements de défense létaux à qui que ce soit, même si elle l'avait voulu. Elle ne disposait ni des pouvoirs ni des instruments nécessaires pour le faire. En 2021, toutefois, l'UE a adopté un nouvel outil destiné à changer son rôle sur la scène sécuritaire internationale : la Facilité européenne pour la paix (FEP).

### La Facilité européenne pour la paix (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, alimentée par les États membres et contrôlée exclusivement par eux, à travers le Conseil<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>.

## Une nouvelle forme d'assistance militaire

C'est le deuxième volet de la Facilité, celui qui concerne l'assistance militaire, qui intéresse ici, puisqu'il devrait être utilisé pour soutenir l'Ukraine.

L'Union n'est pas étrangère à la coopération de défense. Elle disposait de compétences en la matière déjà depuis 2004, lorsqu'elle avait créé la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique afin de renforcer les capacités de ses partenaires africains à mener des opérations militaires de paix. En 2017, elle avait en outre amendé certains programmes de coopération afin de renforcer son action dans ce sens. Financés sur les budgets de l'aide au développement, ces outils n'avaient cependant pas permis à l'Union de soutenir de manière directe la composante militaire des opérations de paix. Bruxelles n'était autorisée à le faire qu'indirectement, à travers une action de nature civile, 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 leurs salaires). La fourniture d'équipements de défense de nature létale, par contre, était strictement interdite. Elle était même considérée comme un sujet tabou<sup>3</sup>.

En outre, Bruxelles était également soumise à d'autres contraintes. En Afrique, par exemple, l'UE 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 défendue.

Concrètement, ces limitations voulaient dire que si l'UE pouvait acheter l'essence des blindés de l'AMISOM (la mission de maintien de la paix déployée par l'Union africaine en Somalie sous l'égide des Nations unies), elle ne pouvait pas acquérir les blindés en question pour en faire donation aux contributeurs de troupes. Si elle pouvait déployer une mission de formation pour entraîner les soldats maliens au tir, 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 pas parallèlement aider militairement, par voie bilatérale, les pays africains impliqués dans ces mêmes missions.

Dans le domaine de la coopération militaire, l'Union n'était donc autorisée qu'à certains actes limités, car elle était soumise à des règles rigides définies *a priori*. De ce fait, elle se retrouvait souvent dans des situations paradoxales, qui compromettaient l'efficacité de son action et alimentaient l'incompréhension de ses partenaires.

## La FEP change l'UE

La nouvelle Facilité a été adoptée dans le but d'affranchir l'UE de ces limites. Elle reflète l'ambition de l'Union de devenir un acteur plus assertif sur la scène sécuritaire internationale, ambition qu'elle n'avait jusqu'à présent jamais réussi à atteindre, surtout d'un point de vue militaire.

Avec la FEP Bruxelles peut désormais faire trois choses qui lui étaient auparavant défendues :

- a. **Soutenir militairement un seul et unique État**, ou une 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 auparavant).
- b. **Fournir des équipements militaires, y compris létaux**, à ses partenaires, ce qui autrefois était hors de question.
- c. 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 ne s'adressait qu'à l'Afrique).

La possibilité de fournir des équipements de défense à des pays partenaires et la possibilité de le faire dans le cadre d'une relation bilatérale sont deux nouveautés majeures qui méritent d'être soulignées. Elles marquent un tournant dans la mesure où elles apportent à l'UE la flexibilité et la liberté d'action qui lui faisaient défaut jusqu'à présent.

La FEP, en effet, permet à l'Union de s'affranchir des règles qui corsetaient ses initiatives. En matière d'assistance militaire, elle confère à l'UE une marge de manœuvre à 360 degrés, puisqu'elle ne lui impose plus aucune contrainte. Désormais, lorsqu'elle devra fournir une assistance militaire à un partenaire, l'Union pourra faire à peu près tout ce qu'elle veut, à condition toutefois que ses États membres le décident à l'unanimité.

Cette liberté d'action en matière de coopération militaire permet à l'UE de s'affranchir de l'un des principaux attributs classiques des organisations régionales. Ces dernières doivent habituellement agir dans un cadre limitatif et rigide, préalablement circonscrit par leurs États membres. Elles ne disposent pas de pouvoirs discrétionnaires ni de marges de manœuvre, qui sont réservés aux États-nations, seuls détenteurs des attributs de la souveraineté, en particulier en matière de sécurité.

Certes, sous de nombreux aspects, par exemple, économiques et monétaires, l'UE exerce déjà des compétences majeures dans des fonctions régaliennes — qui sont habituellement celles d'un État. Mais sur le plan de la politique étrangère, et sur celui des opérations militaires, ce n'était pas le cas.

La Facilité européenne, donc, amorce timidement une inflexion dans ce domaine, puisque dans le secteur de l'aide militaire elle confère à l'UE la possibilité de choisir « où » et « comment » agir, comme le ferait un pays souverain et doté de capacités.

En cela, elle diffère sensiblement de l'ancienne Facilité africaine pour la paix et des autres instruments d'assistance militaire dont l'UE disposait auparavant. Ces derniers s'inscrivaient dans une logique de coopération au développement, axée sur une approche structurante de long terme. La FEP, par contre, est appelée à répondre à des conjonctures sécuritaires et diplomatiques de court et moyen terme. La décision de transférer des armes létales à l'Ukraine pour plusieurs centaines de millions d'euros, ainsi, peut être considéré comme le premier geste symptomatique d'une nouvelle capacité de projection de l'UE dans les affaires sécuritaires internationales.

\*\*\*

## Auteur

*Federico Santopinto est analyste au GRIP. Il est spécialisé dans le processus d'intégration européenne en matière de défense et de politique étrangère.*

- 
1. À cette somme 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.
  2. Article 56.1 de la Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2022 établissant une Facilité européenne pour la paix.
  3. Federico Santopinto, Julien Maréchal, « [L'assistance militaire de l'UE à l'aune de la nouvelle Facilité européenne pour la paix](#) », Étude du GRIP/Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix et financée par le programme SIPODI de la Konrad Adenauer Stiftung, 14 janvier 2021. Lire aussi : F. Santopinto et J. Maréchal, « [La Facilité européenne pour la paix : un nouvel outil au service de la politique d'assistance militaire de l'UE](#) », *Éclairage du GRIP*, 1er février 2021.