

L'Union européenne et la réforme des systèmes de sécurité

Dr. **Niagale Bagayoko**, chercheuse associée en Sécurité et développement
Institut des études de développement, Université du Sussex

17 décembre 2008

Résumé

Depuis la fin des années 90, la Réforme des Systèmes de Sécurité (RSS) s'est développée comme une des stratégies de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans les États en proie à l'instabilité. A l'instar d'autres acteurs internationaux, l'UE a élaboré ses stratégies d'appui à la RSS aussi bien dans le cadre de sa politique extérieure que dans la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense). L'auteur analyse l'approche européenne de la RSS, ses principes directeurs ainsi que le cadre institutionnel et les contraintes qu'il pose en terme opérationnel. Il souligne l'importance, entre autres, d'améliorer la cohérence des instruments de l'UE en matière d'appui à la RSS, et du renforcement de la coordination entre les acteurs de l'UE impliqués dans ce domaine, y compris ceux des États membres.

Mots clés : RSS, UE, CE, PESD, coordination.

Abstract

The European Union and the Security system reform

Dr. **Niagale Bagayoko**, Research Fellow in Security and Development,
Institute of Development Studies, University of Sussex

The concept of « Security System Reform » (SSR) has developed since the end of the 1990's as a strategy aimed at preventing conflicts and consolidating peace in unstable countries. Like other international players, the EU developed its own strategies to support the SSR both within the framework of its external policy and inside the ESDP (European Security and Development Policy). The author examines the European approach towards the SSR, its guiding principles as well as its institutional framework and its constraints in terms of operation. He notably highlights the importance of improving the consistency between the various EU instruments in the matter of support towards the SSR and to strengthening the coordination between the EU actors involved in this field, including those from the Member States.

Key words : SSR, EU, EC, ESDP, coordination.

Citation :

BAGAYOKO Niagale, *L'Union européenne et la réforme des systèmes de sécurité*, Note d'Analyse du GRIP, 17 décembre 2008, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-12-17_FR_N-BAGAYOKO.pdf



1. Introduction

La notion de « Réforme des Systèmes de Sécurité » (RSS) s'est développée depuis la fin des années 90 et s'est imposée comme l'une des activités majeures, vouées à prévenir les conflits et à consolider la paix dans les États en proie à l'instabilité. Cette diffusion des politiques et des pratiques de RSS a donné lieu ces dernières années à des efforts de codification et d'élaboration de stratégies globales et de principes directeurs.

Le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a donné une impulsion dès avril 2004 en proposant un cadre de référence international définissant les principes clés de la RSS, à travers les lignes directrices « *Réformes des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques* ». Ce premier document a été complété ultérieurement par le Manuel de mise en œuvre intitulé « *Soutenir la sécurité et la justice* », qui propose des modalités d'action concrètes pour les pays partenaires mais aussi pour les bailleurs¹.

Cette doctrine de l'OCDE est le point majeur de référence de l'UE en ce qui concerne le soutien qu'elle apporte à la RSS, aussi bien dans le cadre de la politique extérieure de la Communauté européenne (CE) que dans le cadre de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense). En effet, au sein de l'UE, la RSS relève à la fois du premier et du deuxième piliers. Deux documents formalisent ainsi l'approche RSS de l'UE :

- Le concept PESD, intitulé « *Concept de l'Union européenne pour un soutien à la RSS en matière de politique européenne de sécurité et de défense* », présenté le 13 octobre 2005 par le Secrétariat général du Conseil². Le spectre des missions couvertes par la PESD, initialement limité aux missions de Petersberg, a été élargi par la Stratégie européenne de sécurité (SES) qui, outre la lutte contre le terrorisme et les opérations conjointes de désarmement, mentionne également la réforme du secteur de sécurité. Le soutien à la réforme du secteur de sécurité dans les pays partenaires est ainsi l'un des domaines d'actions identifiés comme essentiels par la SEE, qui pose ainsi les fondements pour un investissement du deuxième pilier dans le domaine de la RSS ;
- La Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européens, intitulée « *Réflexion sur l'appui apporté par la Commission européenne à la réforme du secteur de sécurité* », publiée le 24 mai 2006. La communication de la Commission constitue actuellement le cadre communautaire de référence pour la conduite des politiques de soutien à la RSS³.

2. L'approche européenne de la RSS

L'approche européenne de la RSS s'inspire des lignes directrices de l'OCDE, notamment en ce qui concerne les définitions des concepts et les principes qui gouvernent les interventions du Conseil et de la Commission dans ce domaine. Selon la Communication de la Commission sur la RSS, le document de l'OCDE « *constitue*

-
1. Pour une analyse détaillée de l'approche du CAD de l'OCDE, lire Pamphile Sebahara, « Les enjeux de la réforme du secteur de la sécurité en Afrique », Note d'analyse du GRIP, 17 décembre 2008, http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-12-17_FR_P-SEBAHARA.pdf
 2. Le concept PESD traitant de l'appui à la RSS a été adopté sous la Présidence britannique (conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures des 21 et 22 novembre 2005). La RSS est également mentionnée dans le document du Conseil *Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform*; 2736th General Affairs Council meeting, 12/06/06, Luxembourg, ainsi que dans les documents *Council conclusions on security and development* (2007), *EU concept for crisis management missions in the field of civilian administration* (2003), *The European consensus on development* (2006), *The Commission communication on governance and development* (2003). Pour une synthèse de l'approche RS de l'UE, voir Sébastien Babaud et Evert Kets, « Annex 1 : the European Union Institutions (European Commission and Council of the European Union), *Security Mapping Exercise*, Clingendael Institute Initiative for Peace, juin 2008.
 3. La communication de la Commission souligne en introduction qu'elle considère les deux expressions de « secteur » et de « système » de sécurité comme synonymes et utilise indifféremment les deux expressions.

un fondement important pour l'engagement de la CE dans le soutien à la RSS sur le plan des normes, des principes et de l'orientation opérationnelle »⁴.

3. Définition du secteur de sécurité

Le document de la Commission tout comme celui du Conseil se réfèrent – explicitement dans le cas de la Commission, implicitement dans le cas du concept PESD – au concept de sécurité humaine. La communication de la Commission souligne ainsi le fait que la sécurité englobe la sécurité intérieure et extérieure d'un État et porte en conséquence principalement sur la sécurité humaine, définie dans le document comme l'affranchissement de l'état de besoin, l'absence de peur et la liberté d'action. La Communication de la Commission et le concept PESD se basent aussi sur le postulat selon lequel les institutions sécuritaires et judiciaires peuvent provoquer des crises violentes lorsqu'elles transgressent les droits de l'Homme, échappent au contrôle démocratique ou pratiquent la discrimination. Un système de sécurité défaillant est source d'instabilité et freine en conséquence le développement. À l'inverse, un système de sécurité voué à assurer le respect de l'État de droit, ayant pour vocation de garantir les droits et les libertés de chaque citoyen et se conformant à l'obligation de rendre des comptes, contribue à la fois à ancrer la démocratie et à prévenir les risques de conflits.

La Commission comme le Conseil reconnaissent en conséquence l'importance d'adopter une définition holistique, qui inclut les éléments suivants :

- Les acteurs et institutions étatiques assurant la sécurité de manière opérationnelle, telles les forces armées (y compris les gardes présidentielles) et de gendarmerie, les forces de police, les services de renseignements et de sécurité civils et militaires, les forces paramilitaires telles les services des douanes ou des eaux et forêts, les services des garde-côtes et de garde-frontières, les unités de réserve ou les unités locales de sécurité (service de protection civile, gardes nationaux) ;
- Les organes de gestion de la sécurité, les instances de contrôle et les instances d'information et d'influence auprès de l'opinion publique. Les organes de gestion comprennent le chef de l'État et les organes consultatifs nationaux sur la sécurité, les ministères en charge de la sécurité (Défense, Intérieur, Affaires étrangères), les organismes en charge de la gestion financière (ministère des Finances, services du budget, Trésor), les services d'inspection et les autorités indépendantes (médiateur, commission des droits de l'Homme). Les instances de contrôle incluent le Parlement et ses différentes commissions (commissions de défense, de la sécurité intérieure, des finances, d'enquêtes parlementaires) et les organes de contrôle budgétaire (Cour des comptes). Les instances d'information et d'influence auprès de l'opinion publique incluent les médias et les organismes de la société civile organisée (associations, ONG) ;
- Les institutions judiciaires, qui comprennent le ministère de la Justice, les magistrats, les tribunaux, les parquets, les barreaux, l'administration pénitentiaire, les commissions de défense des droits de l'Homme, les représentants de la justice coutumière et traditionnelle ;
- Les acteurs de sécurité non étatiques parmi lesquels figurent les sociétés de sécurité privées, les armées de libération et les guérillas, les milices des partis politiques, les groupements citoyens d'auto-défense et de vigilantisme ;

4. Une approche holistique de la réforme

À la définition large du système de sécurité répond une approche globale des réformes à entreprendre pour améliorer son fonctionnement. Les approches du Conseil et de la Commission reprennent les

4. La Commission se réfère aussi aux principes fixés par le CAD de l'OCDE, en ce qui concerne « *l'engagement international dans les États fragiles* », adoptés le 3 mars 2005.

principes directeurs de l'OCDE⁵. Le concept PESD recommande d'adopter une approche stratégique qui articule l'ensemble des réformes nécessaires à l'amélioration de la gouvernance du secteur de la sécurité et répondant aux besoins de sécurité de la population, dans le respect des Droits de l'Homme et de l'État de droit.

Selon la Commission, la RSS désigne « *la transformation du système de sécurité, (...) afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soit respectueux des normes démocratiques et des principes de gestion saine des affaires publiques* ». La Commission insiste particulièrement sur le fait que le secteur de sécurité est l'un des éléments du secteur public en tant que tel : cette idée doit notamment guider l'affectation des ressources publiques et les réformes RSS d'ordre institutionnel. Ces considérations apparaissent comme une critique implicite de l'approche par trop comptable de la réforme institutionnelle, développée par la Banque mondiale dans le courant des années 1990, qui a eu pour principal résultat des coupes drastiques dans les budgets des agences de sécurité, considérées comme mobilisant inutilement des fonds au détriment des ministères travaillant plus directement en faveur du développement. Selon la Commission, la réforme du secteur de sécurité est l'un des volets de la stratégie communautaire visant à améliorer le fonctionnement de la gouvernance de l'ensemble du secteur public. Cette approche considère la RSS comme une question transversale, dépassant les différentes composantes de l'aide extérieure de la CE.

Scénarios pour un engagement de l'UE en soutien à la RSS

Le concept PESD et la communication de la Commission distinguent trois scénarios différents :

- l'intervention dans le cadre d'une situation d'immédiat post-conflit, dans laquelle la sécurité est souvent assurée par une présence militaire ou policière extérieure tandis que le gouvernement du pays peut être exercé de manière transitoire par un acteur extérieur ;
- l'intervention dans un contexte de transition et de stabilisation. L'objectif du soutien à la RSS est avant tout de prévenir le retour à la violence. L'implication des autorités locales, généralement en place au moins sur une base provisoire, sera plus importante ;
- l'intervention dans un environnement jugé stable. Les actions PESD consisteront à soutenir le développement des institutions démocratiques : le soutien à la RSS s'inscrira donc dans le cadre général du soutien à la gouvernance démocratique. La CE peut aussi décider d'apporter une aide aux pays où la qualité de la gouvernance se détériore dans le secteur de sécurité.

Les principes

Les interventions du premier aussi bien que du deuxième pilier dans le champ de la RSS se fondent sur les mêmes principes similaires. Deux principes directeurs doivent ainsi guider le soutien aux processus RSS.

Assurer l'appropriation locale des réformes.

Les lignes directrices du CAD insistent sur le fait qu'un processus RSS ne peut être engagé sans l'accord explicite des autorités de l'État concerné et qu'il doit être défini en fonction des besoins spécifiques du pays partenaire. Le concept PESD dispose lui aussi que la réforme du secteur de sécurité doit faire l'objet d'une appropriation de la part des autorités locales, qui doivent être responsables de la mise en œuvre et de la viabilité du processus engagé. Les acteurs européens impliqués doivent donc veiller à entretenir un dialogue et des consultations permanentes avec les autorités du pays. Le soutien européen sera ainsi défini en concertation avec le gouvernement du pays partenaire et devra tenir compte de la spécificité du contexte local. Dans les contextes de sortie de crise, en l'absence d'un gouvernement local, les réformes RSS engagées par l'UE devront poser les fondements d'une appropriation selon des mécanismes démocratiques et participatifs, particulièrement grâce au renforcement de la société civile locale. Cette disposition suggère que la RSS est un processus inclusif qui impose à la fois l'appropriation par les autorités nationales et par les autres acteurs du système de sécurité (Parlementaires, société civile organisée, ...).

5. Voir Pamphile Sebahara, « Les enjeux de la réforme du secteur de la sécurité en Afrique », *op. cit.*

Tout comme le concept PESD, la communication de la Commission insiste sur l'importance de l'appropriation par les acteurs politiques nationaux, dont l'assentiment est présenté comme indispensable pour engager un soutien de l'UE au processus de RSS. Pourtant, la communication de la Commission insiste encore davantage que le Concept PESD sur le rôle majeur que peut jouer la société civile locale dans les processus de RSS, notamment pour améliorer la surveillance du secteur de sécurité, sans que l'accord préalable du gouvernement soit nécessaire. Une telle disposition peut constituer une brèche dans le principe selon lequel l'assentiment des autorités nationales est un préalable incontournable pour l'engagement dans le soutien à un processus RSS. Cette différence dans l'attachement au respect de la souveraineté étatique tient en partie aux domaines d'investissement différents dans lequel peuvent s'investir les deux piliers : soutenir la réforme des armées – comme le deuxième pilier est habilité à le faire – touche à un domaine régalien et suppose donc l'accord du gouvernement partenaire.

Agir en concertation avec les autres acteurs internationaux

Le concept PESD et la Communication de la Commission plaident en faveur de la mise en œuvre de stratégies plurisectorielles supposant une coordination étroite avec l'aide apportée par les autres bailleurs internationaux⁶, en l'occurrence l'ONU, les autres organisations internationales, les donateurs bilatéraux et les ONG. Le partage des retours d'expérience avec ces différents acteurs internationaux apparaît comme fondamental.

Un certain nombre d'organisations internationales ont d'ores et déjà adopté un cadre conceptuel définissant leur approche de la RSS. Le Conseil de sécurité des Nations unies a présenté le 12 juillet 2005 la RSS comme un volet essentiel des processus de consolidation de la paix dans les environnements post-conflit. Le Secrétaire général de l'ONU a remis le 23 janvier 2008 un rapport sur l'approche des Nations unies en matière de RSS, intitulé « *assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de sécurité* ». Ce rapport souligne notamment l'importance d'un partenariat avec les organisations régionales. La Commission de consolidation de la paix place également la RSS au centre de son action tandis que le PNUD multiplie les programmes de développement comportant une dimension RSS. Un cadre de concertation ONU/UE sur la RSS a été mis en place.

Les organisations régionales sont également de plus en plus concernées par la RSS, à l'instar de l'OSCE et de l'Union africaine, qui est en train de mettre au point sa propre doctrine RSS.

L'importance d'engager un dialogue avec les pays tiers, afin de définir conjointement les objectifs et les actions prioritaires, est également mentionnée dans les deux documents. Ceux-ci mettent en outre l'accent sur l'importance d'agir en concertation avec les ONG. Le concept PESD insiste sur le rôle d'intermédiation que les ONG peuvent jouer dans les relations entre les populations et les forces de sécurité, grâce à l'organisation de campagnes de communication. La Communication de la Commission évoque également l'importance de renforcer la coopération avec les organisations internationales issues de la société civile.

Le cadre institutionnel de l'UE, une valeur ajoutée pour le soutien à la RSS

La stratégie européenne de sécurité met en avant la richesse des instruments aussi bien civils que militaires dont dispose l'UE et affirme la capacité de celle-ci à promouvoir une approche multifonctionnelle de l'action extérieure. Ce document insiste ainsi sur « *la valeur ajoutée de l'Union [qui] réside justement dans sa capacité à conjuguer toutes les facettes possibles de l'action internationale* »⁷, de l'intervention militaire à l'assistance humanitaire en passant par l'aide économique ou le commerce.

Il ajoute que l'UE pourra « *apporter une valeur ajoutée particulière en concevant des opérations faisant appel à des capacités tant militaires que civiles (...)* L'enjeu aujourd'hui consiste à regrouper les différents instruments et moyens : les programmes d'aide européens et le Fonds européen de développement, les

6. En effet, l'ampleur des réformes nécessaires ne peut généralement pas être assumée par un unique partenaire international.

7. Javier Solana, « Préface », dans Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. De 1999 à 2004*, Paris, Institut d'études de sécurité, 2004, p. 7. Sur la pluralité des niveaux d'action européenne, voir Charles Zorgbibe, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 118 et ss.

capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments. Tous peuvent avoir un impact sur notre sécurité et sur celle des pays tiers (...) Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même objectif ».

Cette conception multifonctionnelle et intégrée de l'action extérieure aboutit en réalité au « *refus de la méthode séquentielle ou étagée* » et débouche sur une « *approche holistique* », qui considère que la stabilité structurelle dans les pays à risque ne pourra surgir qu'à la condition de combiner un spectre large d'interventions relevant de domaines distincts mais complémentaires : développement économique, démocratie et État de droit, équité sociale, soutien aux médias indépendants, institutions politiques solides.

Une telle approche apparaît en parfaite adéquation avec la définition de la réforme du secteur de sécurité retenue par le CAD et désormais endossée par les acteurs de l'UE. En effet, l'UE s'est longtemps cantonnée à intervenir, par le biais de la Commission, dans les secteurs civils de la RSS (promotion des institutions judiciaires, réintégration sociale des anciens combattants et soutien à la gouvernance démocratique du secteur de sécurité). Cependant, les progrès accomplis dans la mise en place de la PESD, particulièrement de son volet militaire, ont contribué à lui ouvrir d'autres champs d'intervention, notamment en matière de soutien à la restructuration des forces armées. Le concept PESD et la Communication de la Commission sur le soutien à la RSS s'inscrivent parfaitement dans les orientations fixées par la stratégie de sécurité qui insiste « *sur l'urgence et la nécessité d'accroître la cohérence entre les moyens civils et militaires de l'action extérieure, entre la politique de développement et la politique de sécurité, entre les actions de la Commission, du Conseil et des États membres, entre la diplomatie et la défense* »⁸.

5. Domaines d'intervention

La PESD

Le concept PESD précise que la RSS est un concept horizontal qui peut couvrir un champ plus large que les seules tâches incluses dans les missions de gestion de crise, bien que ces missions puissent avoir des mandats spécifiques incluant des activités RSS.

Par ailleurs, il est important de rappeler que La PESD est fondée sur le principe d'une « capacité globale et cohérente pour la prévention et la gestion des crises », comportant à la fois un volet militaire et un volet civil. Les contributions de la PESD en soutien de la RSS s'inscrivent respectivement dans chacun de ces deux volets.

Les missions militaires de soutien à la RSS : le soutien à la réforme du secteur de Défense

Le soutien à la réforme du secteur de défense peut prendre les formes suivantes :

- la définition de la politique de défense, en attachant un soin particulier à la définition claire des responsabilités incombant aux forces armées et celles incombant aux forces de police ;
- la définition des procédures de planification militaire ;
- l'entraînement des forces armées conformément au respect des normes démocratiques et des droits de l'Homme ;
- la réorganisation des forces armées, y compris la démobilisation des effectifs en surplus et le développement d'une politique des ressources humaines fondée sur le pluri-ethnisme ;
- l'organisation des structures de défense, en particulier l'organisation des structures de contrôle politique (organes civils et Parlements) et les mécanismes de contrôle budgétaire.

8. Javier Solana, « Préface », *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de sécurité, Union européenne, Paris, 2004, p. 9.

Les actions civiles de soutien à la RSS

Depuis les décisions prises au Conseil européen de Santa Maria da Feira, le volet civil de la PESD porte sur quatre domaines d'intervention : le renforcement de la police, le renforcement de l'État de droit, le renforcement des administrations civiles et le renforcement de la protection civile. Les interventions de la PESD dans le soutien à la RSS correspondent largement aux trois premiers domaines bien que les interventions en matière civile puissent excéder ce seul cadre. Ainsi, les activités civiles de soutien à la RSS dans le cadre de la PESD portent sur :

- Le soutien à la réforme du secteur de police (entraînement des forces et organisation de la gouvernance du secteur) ;
- Le soutien à la réforme du secteur de justice et à l'État de droit⁹. (Identification des besoins de l'appareil judiciaire, des services pénaux et du système pénitentiaire ; revue des dispositions législatives existantes et la rédaction éventuelle de nouvelles législations ; soutien aux institutions de justice transitionnelle ; organisation de procédures de contrôle et l'entraînement du personnel judiciaire dans le domaine de l'État de droit) ;
- Le soutien au renforcement des frontières et au secteur des douanes (formation des gardes-frontières et des douaniers ; aide à la définition des politiques douanières et de gestion des frontières) ;
- Soutien à la réforme des mécanismes budgétaires et financiers (promotion des principes de transparence, d'efficacité, de responsabilité, et de contrôle démocratique par le Parlement notamment).
- Soutien général : le concept propose également que dans le cadre de la PESD soit apporté un soutien plus global aux réformes visant à assurer une division efficiente des responsabilités à tous les niveaux de l'administration publique, y compris la réorganisation des services de renseignements.
- Soutien au DDR. À plusieurs reprises, le Concept PESD insiste sur le fait que la RSS n'est en aucun cas réductible au DDR. Le DDR doit ainsi être pris en charge dans un cadre autonome mais néanmoins étroitement connecté au processus RSS. Le Concept PESD souligne qu'une attention particulière doit être attachée aux capacités dont dispose la Commission, particulièrement en matière de réintégration.

6. Domaines d'engagement de la Commission

La CE appuie la RSS par le biais de programmes géographiques et thématiques. Son soutien porte spécifiquement sur :

- Les organismes chargés de l'exécution de la loi ;
- Les institutions judiciaires ;
- Les institutions de l'État responsables de la gestion et de la surveillance du système de sécurité (particulièrement le renforcement du rôle de supervision des Parlements et des médias) ;
- Le renforcement de la gouvernance démocratique du secteur public ;
- Le soutien à la réintégration des anciens combattants ;
- Le renforcement des organisations régionales et sous-régionales œuvrant en faveur de la paix et de la sécurité dont certains programmes peuvent avoir un impact positif sur les processus RSS.

Les expériences de l'UE en matière de RSS

La Communication insiste sur l'expérience dont la Commission peut se prévaloir en matière de soutien à la RSS : en effet, la réforme du secteur de sécurité n'est pas un champ d'investissement nouveau pour la Commission, mais fait au contraire partie intégrante de l'aide extérieure qu'elle apporte depuis plusieurs

9. En matière de PESD, le soutien à la RSS dans le secteur de la Justice se réfère au « *Concept de l'UE pour les missions dans le domaine de l'État de droit* », adopté par le Conseil le 26 mai 2003 (doc 9792/03) ; au Concept européen sur les missions de gestions de crise en matière d'administration civile (adopté le 23 novembre 2003) et au *Civilian Head Line Goal* de 2008.

années dans le cadre du processus d'intégration et d'élargissement de l'UE. Traditionnellement, la promotion de la justice et de l'État de droit compte parmi les principaux points couverts par les activités européennes de développement liées à la gouvernance. La majeure partie de l'aide européenne dans ce domaine est consacrée à l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire et à la promotion de l'accès à la justice pour tous les citoyens. La Commission, qui intervient au titre du soutien à la RSS dans plus de 70 pays, tend à diversifier ses interventions.

Il est plus aisé de recenser les activités RSS menées dans le cadre de la PESD car elles sont pour l'heure moins nombreuses que celles de la Commission : la MPUE, mission de formation de policiers, menée en Bosnie-Herzégovine depuis 2003 ;

la Mission Kosovo EULEX, mission de renforcement de l'État de droit menée depuis février 2008 ;

- la Mission EU RSS, menée en Guinée Bissau depuis juin 2008 ;
- la mission EUPOL COPPS, mission de formation et la mission EUBAM d'assistance frontière, menées dans les territoires palestiniens depuis novembre 2005 ;
- la mission EUJUST LEX, mission État de droit menée en Irak depuis juillet 2005 ;
- la mission de formation de policiers EUPOL menée en Afghanistan depuis juin 2007 ;
- la mission EUSEC-RDC, mission de réforme de l'armée congolaise ;
- la mission EUPOL-RDC (République démocratique du Congo).

Enfin, il convient de souligner que cette dernière mission était initialement une mission commune PESD/CE visant à la mise sur pied unité de police intégrée en (RDC).

La coordination des actions RSS menées par l'UE

La question de la cohérence entre les moyens, les acteurs et les instruments mobilisés par chacun des deux piliers apparaît comme une préoccupation récurrente tout au long des deux documents. Le concept PESD tout comme la Communication de la Commission plaide pour une coordination accrue entre les acteurs de l'UE. La Commission et le Conseil sont appelés à coordonner leurs efforts dès le début du processus de planification aussi bien à Bruxelles qu'au niveau des Délégations. Par ailleurs, ces deux acteurs doivent également coordonner leurs approches avec ceux des États membres qui apportent un soutien à la RSS dans le pays partenaire à titre bilatéral.

Cette question de la cohérence des instruments que l'UE mobilise en matière de RSS renvoie au processus décisionnel interne à l'UE ainsi qu'aux relations que les différentes institutions entretiennent.

Les acteurs européens impliqués dans la RSS

Au sein de la Commission comme du Conseil, différents acteurs participent à la mise en place du soutien de l'UE à la RSS.

Les acteurs de la PESD

Direction des activités RSS engagées dans le cadre de la PESD : Procédure et chaîne de commandement

Les actions PESD en soutien à un processus RSS doivent être placées sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité (COPS). Le COPS est assisté par le groupe politico-militaire (GPM), qui prépare les dossiers transversaux relevant à la fois des domaines civils et militaires, avant leur examen par le COPS : de par son caractère transversal, la RSS relève donc des compétences du GPM. Le Comité militaire (CMUE) et le CIVCOM sont impliqués également et fournissent des recommandations au COPS dans le cadre de leurs compétences respectives. Lorsqu'une mission RSS est lancée, le chef de mission doit rendre compte au COPS. Si un Représentant spécial de l'UE (RSUE) est présent dans la zone dans laquelle le processus de RSS est mis en œuvre, il sera chargé d'assurer la coordination politique de toutes les actions de l'UE sur le terrain.

Les missions RSS menées dans le cadre de la PESD sont financées sur le budget « actions communes » de la PESD.

Le Secrétariat général du Conseil

Au sein du Secrétariat général du Conseil (SGC), différentes structures sont en charge de la définition et de la mise en œuvre des activités RSS menées par l'UE dans le cadre de la PESD. Deux directions sont tout d'abord concernées par le soutien à la RSS :

- La DGE VIII, en charge de la réflexion sur les aspects politico-militaires de la RSS ;
- La DGE IX, en charge de la réflexion sur les aspects civils de la RSS. La DGE IX travaille en étroite collaboration avec la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC), chargée de la planification et de la conduite des missions civiles menées dans le cadre de la PESD. Cette nouvelle structure est également impliquée dans la RSS pour la planification des missions.

Par ailleurs, l'État-major de l'UE (EMUE) est en charge de la planification des aspects strictement militaire de la RSS. Durant la préparation, la planification et la conduite de l'action de l'UE par les corps appropriés du Conseil, l'intégration des aspects civils et militaires doit être assurée : c'est la cellule civilo-militaire, au sein de l'EMUE, qui est chargée de réfléchir à la mise en cohérence des actions civiles et militaires de soutien à la RSS dans le cadre de la PESD.

7. La Commission

La nature des instruments financiers mobilisés pour financer le soutien communautaire à la RSS détermine en partie l'identité des acteurs impliqués dans cette politique.

Instruments financiers

La Communication se réfère aux conditions requises pour l'Aide publique au développement (APD) dans le domaine de la sécurité, telles que définies par le CAD de l'OCDE en 2005 : le CAD a alors décidé que désormais une large gamme d'activités relatives à la RSS pourra être financée sur les fonds affectés à la coopération au développement. Ces dispositions concernent tous les aspects civils de la RSS ainsi que celles touchant au contrôle démocratique des appareils militaires, notamment en ce qui a trait à la gestion financière et administrative des questions de défense.

Selon cette logique, le soutien à la RSS peut être financé en recourant aux instruments financiers qui soutiennent l'aide extérieure de la CE. Ainsi, la RSS fait partie intégrante du processus d'élargissement de l'UE, pour les pays en phase de préadhésion. Elle est également un élément important de la coopération au développement et de l'aide extérieure. Les instruments suivants peuvent être mobilisés dans le cadre du soutien de la CE à la RSS :

- L'instrument européen de voisinage et de partenariat ;
- L'instrument d'aide de préadhésion ;
- L'instrument de stabilité ;
- Le FED (Fonds européen de développement).

Les deux instruments financiers que sont le FED et l'instrument de stabilité n'ont pas vocation à financer les mêmes types de projets RSS : l'instrument de stabilité permet de financer les projets RSS de court terme tandis que les projets plus importants doivent faire l'objet d'une programmation dans le cadre du FED. Ces instruments sont donc en principe complémentaires et inscrits dans la continuité : tandis que l'engagement à moyen et long terme en faveur de la RSS est assuré par le FED, le recours à l'instrument de stabilité peut permettre des engagements plus ponctuels, dans des conditions plus souples.

Le rôle des DG

Au sein de la Commission, trois acteurs majeurs sont impliqués dans la RSS :

- La DG Développement, au travers des relations politiques qu'elle entretient avec les pays partenaires de l'UE. Tout d'abord, un certain nombre de desk-pays de la DG DEV gèrent des programmes de RSS. En outre, la DG développement est chargée de la programmation du FED : un certain nombre de programmes RSS ont été financés dans le cadre des 9^e et 10^e FED. Par ailleurs la Facilité de paix, instrument financier qui permet de financer des activités en faveur de la paix en Afrique, est prélevée sur les Fonds du FED et est donc à ce titre également gérée par la DG DEV : il est aujourd'hui envisagé que la prochaine Facilité de paix permette de financer des programmes RSS ;
- l'Office AIDCHO/Europaid, qui est en charge de la mise en œuvre des programmes RSS financés par le FED.
- La DG Relations extérieures (Relex), au sein de laquelle le Bureau « *Crisis Response and Peace Building* » est en charge de la programmation de l'Instrument de stabilité tandis qu'un autre bureau est en charge de sa mise en œuvre. Ces deux services sont à ces titres impliqués dans la définition (pour le premier) et dans la mise en place (pour le second) des processus RSS.

La RSS étant conçue comme une thématique transversale, les activités RSS sont intégrées dans les documents stratégiques nationaux et régionaux dans les plans d'action et dans les outils de programmation. Enfin, sur le terrain, les délégations de la Commission coordonnent les contributions de ces différents services aux processus RSS.

Les contraintes posées par le cadre institutionnel

Comme l'ensemble des acteurs internationaux, l'UE est confrontée à des problèmes de coordinations dans la mise en œuvre du soutien qu'elle apporte aux processus RSS. Il apparaît que le cadre institutionnel actuel rend parfois difficile une réelle coordination des activités RSS conduites actuellement dans des cadres distincts. L'absence d'autorité unique en matière de politique étrangère constitue l'obstacle majeur. En outre, à l'instar d'autres domaines, la structure en piliers peut être tantôt source de rigidités et de cloisonnements, tantôt sources de chevauchement dans la mise en œuvre des processus RSS. L'efficacité de l'action de l'UE en matière RSS de conflits est ainsi largement dépendante de deux enjeux :

- d'une part, la coordination des moyens civils, qui renvoie à la problématique de la cohérence inter-piliers ;
- d'autre part, la coordination de l'ensemble de ces moyens civils avec les instruments militaires de l'UE, ce qui renvoie à la fois à la coordination au sein du deuxième pilier et à la coordination inter-piliers.

La convergence dans ces deux domaines est la condition *sine qua non* pour que la potentialité multifonctionnelle de l'UE ne reste pas seulement rhétorique en ce qui concerne la RSS. Pourtant, en dépit de l'invocation récurrente, dans le Concept PESD tout comme dans la Communication de la Commission, on peut se demander dans quelle mesure les acteurs institutionnels de l'UE développent réellement des approches concertées.

Les domaines nécessitant une coordination accrue

Alors que les actions RSS à caractère militaire relèvent de la seule compétence du deuxième pilier, en revanche les actions RSS à caractère civil relèvent à la fois de la compétence du premier et du deuxième piliers.

L'examen des documents produits respectivement par le SGC et par la Commission sur le soutien apporté par l'UE aux processus de RSS dévoile des champs dans lesquels les compétences respectives de chacun des deux premiers piliers sont mobilisées simultanément. Les domaines dans lesquels les compétences respectives du deuxième et du premier piliers sont susceptibles d'interférer sont :

- Le soutien à la réforme de la justice;
- Le soutien à la réforme des mécanismes budgétaires et financiers ;
- Ledit « soutien général », qui vise à inscrire la RSS dans un soutien plus large à la gouvernance démocratique et transparente du secteur de sécurité ;
- Le soutien au DDR, particulièrement le volet réintégration de celui-ci.

La répartition des compétences entre la Commission et le Conseil apparaît ainsi assez peu différenciée : le concept PESD et la Communication de la Commission ne précisent pas de manière détaillée les responsabilités de chacun. Par ailleurs, le rôle du troisième pilier, évoqué dans la Communication de la RSS apparaît flou.

Les éléments de coordination

Ainsi que le souligne le concept PESD, La Commission et le Conseil sont appelés à terme à fusionner leurs approches dans le cadre unique d'un concept global de l'Union européenne pour la RSS. Pour l'heure, la répartition des responsabilités entre le deuxième et le premier piliers dépend, selon les documents, de la valeur ajoutée qui peut être apportée par chacun d'entre eux.

Par ailleurs, le concept PESD et la Communication de la Commission contiennent un certain nombre de recommandations visant à accroître la coordination :

- Le concept PESD préconise notamment que le concept général définissant les opérations RSS entreprises dans un État donné soit cohérent avec les actions de RSS soutenues par la Communauté européenne et par les autres partenaires internationaux ;
- Le Concept PESD précise aussi que le soutien des Délégations de la Commission, lorsqu'elles existent, doit être pris en compte dans le processus de planification des missions RSS PESD ;
- la Communication de la Commission recommande de mettre en place des équipes d'évaluation et de planification mixtes, dans le cadre de missions communes Commission/Secrétariat général et États membres.

On peut cependant se demander si de telles mesures sont suffisantes. En outre, les difficultés rencontrées sur le terrain tiennent souvent à une méconnaissance des compétences exactes de chacun des acteurs. Il est sans doute nécessaire aujourd'hui de développer la connaissance mutuelle des administrations impliquées dans la RSS et des instruments dont chacune dispose. Il serait souhaitable également de mener une réflexion sur la mise en place éventuelle de nouveaux instruments destinés à accroître la coordination.

Enfin, il serait aussi opportun de faire le bilan des pratiques développées par ailleurs par les États membres, particulièrement celles des anciennes puissances coloniales en soutien aux processus RSS en Afrique sans oublier les expériences accumulées par les nouveaux États membres en matière de réforme de leurs propres appareils de sécurité.

* * *