



EPLO 
European Peacebuilding Liaison Office

Civil Society Dialogue Network

**Soutien européen au secteur de la
sécurité et de la justice :**

**améliorer la réforme du secteur de
la sécurité**

June 2023

Civil Society Dialogue Network

Document d'information

Soutien européen au secteur de la sécurité et de la justice :

améliorer la réforme du secteur de la sécurité

Delina Goxho

Ce document a été produit dans le cadre du Civil Society Dialogue Network (CSDN). Son contenu relève de la seule responsabilité du European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne (UE). Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement la politique ou l'opinion d'EPLO ou des organisations membres d'EPLO.

Civil Society Dialogue Network

Le CSDN est un mécanisme permettant le dialogue entre la société civile et les responsables politiques de l'UE sur des questions de paix et de conflit. Il est cofinancé par l'Union européenne (instrument contribuant à la stabilité et à la paix). Il est géré par l'EPLO, un réseau de la société civile, en collaboration avec la CE et le SEAE. La quatrième phase du CSDN a commencé en 2020 et durera jusqu'en 2023. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le site Internet d'EPLO.

L'objectif des Documents d'Information CSDN est de stimuler les discussions organisées dans le cadre d'événements CSDN (en premier lieu des réunions), en fournissant aux participant.es des informations supplémentaires sur le(s) sujet(s) discuté(s).



Ce document a été produit avec l'aide financière de l'UE. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité d'EPLO et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'UE.

© EPLO 2023

L'autorisation est accordée pour la reproduction et l'utilisation des matériaux. Veuillez mentionner votre source lorsque vous utilisez le matériel et en informer EPLO.

European "Security and Justice Sector Support": on the way to better Security Sector Reform

Delina Goxho

1. Introduction et méthodologie

Le présent document de référence vise à étayer les débats lors de la prochaine réunion politique du Civil Society Dialogue Network (CSDN) de l'EPLD en juin 2023. Il présente d'abord brièvement l'engagement de l'Union européenne dans la réforme du secteur de la sécurité (RSS) de quatre pays (le Mali, le Niger, la Géorgie et l'Irak), en mettant l'accent sur la complémentarité et la cohérence de la présence de l'Union. Il détaille ensuite les principaux objectifs poursuivis par l'UE en matière de RSS dans ces quatre contextes nationaux, les principaux résultats obtenus et les perspectives de l'engagement futur de l'UE. Enfin, il souligne les mécanismes d'engagement de l'Union auprès des acteurs et actrices de la société civile dans ces quatre pays en matière de soutien à la RSS. Ce document de référence n'a pas vocation à approfondir les sujets susmentionnés. Son ambition est d'offrir une vue d'ensemble des actions de l'Union européenne concernant la RSS dans ces quatre contextes nationaux spécifiques et du travail réalisé par l'Union avec la société civile dans ce domaine. Il propose également une liste de questions stratégiques et une série de recommandations issues d'expériences de mise en œuvre problématiques. Ce document a été rédigé à la suite de plusieurs entretiens avec des décideurs et décideuses politiques de l'Union ainsi que leurs partenaires à Bruxelles. Toutefois, les observations de son auteure découlent également de recherches antérieures menées au Niger et au Mali entre 2021 et 2023 auprès des délégations européennes, des missions EUCAP Niger et EUCAP Mali de la PSDC, de la mission EUTM au Mali et des organisations de la société civile ouest-africaines opérant dans les secteurs de la justice et de la sécurité.

2. Réforme européenne du secteur de la sécurité : genèse et définitions

Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il est apparent à l'échelle mondiale que l'Union européenne est un véritable acteur de la sécurité, disposant de ses propres cadre stratégique et ambitions. Ce cadre stratégique repose en particulier sur la **Stratégie globale de 2016, la Boussole stratégique de 2022**,¹ et les Pactes en matière de PSDC civile de 2018 et 2023.² Il accompagne les ambitions de l'UE en matière de sécurité qui sont visibles à travers son État-Major (EMUE), la Facilité européenne pour la paix (FEP), les missions de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC),³ et les financements européens dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), dont une partie proviennent directement du Fonds fiduciaire de l'UE. En 2016, après des années d'efforts non harmonisés dans le domaine de la RSS, les États membres de l'Union ont approuvé un nouveau **cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité**. Ils ont ainsi manifesté la volonté collective — réunissant à la fois les États membres et les différentes directions de l'Union — de renforcer la cohérence des engagements de l'UE en matière de stabilisation et de sécurité humaine dans des contextes précaires et conflictuels, dans un cadre de bonne gouvernance.⁴ Compte tenu de la multiplicité des acteurs et actrices ainsi que des secteurs concernés, la RSS demande un effort significatif d'« intégration », en phase avec les attentes de l'Union dans ce domaine, y compris en matière de justice transitionnelle.⁵

Comme l'indique clairement la fiche d'information sur la **facilité européenne de soutien à la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS)**⁶ : « À mesure que l'UE élargit son rôle en matière de paix et de sécurité, elle devra pouvoir compter sur des partenaires qui disposent des capacités

¹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en;
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>

² https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en;
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>

³ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf

⁴ https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/ISSAT/EU_SSG_Facility_Factsheet_2021_FINAL_WEB.pdf.pdf

⁵ <https://gsdrc.org/document-library/transitional-justice-and-security-sector-reform-enabling-sustainable-peace/>

⁶ https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/ISSAT/EU_SSG_Facility_Factsheet_2021_FINAL_WEB.pdf.pdf

techniques, de l'expérience politique et du savoir-faire opérationnel nécessaires pour soutenir la mise en œuvre des priorités stratégiques de l'UE pour la période 2019-2024 et au-delà ». ⁷ L'idée principale qui sous-tend le soutien de l'UE à la RSS dans les pays partenaires est de renforcer la capacité de ces derniers à garantir à leurs citoyens et citoyennes une sécurité efficace et responsable, étayée par le respect des droits humains, de la démocratie, de l'état de droit et du principe de bonne gouvernance. Il s'agit notamment de soutenir la gouvernance du secteur de la sécurité, le contrôle démocratique et la redevabilité, l'égalité des genres, la justice formelle, transitoire, traditionnelle et coutumière, la réforme de la police et du système pénal, ainsi que la défense. Son attrait réside principalement dans **l'intégration visionnaire** de plusieurs objectifs dans une vision commune : la réduction des dépenses militaires et leur réorientation vers des objectifs de développement ; le développement lié à la sécurité ; les activités des donateurs et donatrices dans la prévention des conflits et les situations post-conflit ; les programmes de contrôle des armes ; et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gouvernance des institutions chargées d'assurer la sécurité (Brzoska 2003). ⁸ Le concept est difficile à cerner et reste, dans une certaine mesure, sujet à des interprétations erronées. Nous reviendrons sur ce point au chapitre X. Nous pouvons d'ores et déjà dire que la RSS vise à fournir un socle qui contribue à l'établissement d'un contrôle démocratique efficace et d'une **redevabilité du secteur de la sécurité**. À ce titre, elle est pertinente dans tous les contextes — y compris les contextes stables — pour améliorer la gouvernance et la sécurité humaine, et ce tout au long du cycle de conflit. La RSS doit également devenir un élément clé de la **prévention des conflits** en s'attaquant aux facteurs de crise potentiels, ainsi que de la gestion des crises et de la résolution des conflits, de la stabilisation post-conflit, de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État, en rétablissant des institutions de sécurité responsables et en restaurant des services de sécurité efficaces pour la population, créant ainsi un environnement propice à un développement et à une paix durables.

Dans ses conclusions de 2016, le **Conseil européen** appelle tous les acteurs et actrices de l'UE à mettre en œuvre rapidement le cadre européen pour la RSS, qui implique notamment :

⁷ <https://www.dcaf.ch/eus-support-ssgr-more-important-now-ever>

⁸ https://berghof-foundation.org/files/publications/wulf_handbookII.pdf

Civil Society Dialogue Network

- a. d'**appliquer les principes** du cadre européen pour la RSS lors de la planification et de la réalisation des missions et des opérations de la PSDC et lors de la programmation et de la mise en œuvre des activités de RSS ;
- b. de mieux **appréhender** le secteur de la sécurité d'un pays donné en tenant compte de son contexte élargi, notamment en renforçant l'analyse et en améliorant la coopération de tous les acteurs et actrices de l'UE présent·e·s sur le terrain ;
- c. d'**élaborer des « matrices de coordination » de l'UE** lorsqu'elles peuvent apporter une valeur ajoutée. Ces dernières doivent refléter une compréhension commune des priorités et des rôles respectifs des différents acteurs et actrices de l'UE, pour leur permettre d'identifier des objectifs partagés ainsi que des liens et des séquences appropriés entre le dialogue politique, les activités de coopération et les éventuelles missions/opérations de la PSDC ;
- d. de se **coordonner avec les Nations Unies** et les autres partenaires internationaux·ales et régionaux·ales pertinent·e·s qui sont actif·ve·s dans un pays ou une région spécifique dans le domaine de la RSS et de la promotion d'un engagement international global ;
- e. d'**élaborer de lignes directrices pour une surveillance et une évaluation conjointes solides**, ainsi qu'une méthodologie de gestion des risques ;
- f. de **garantir une expertise en matière de RSS**, notamment par l'intermédiaire d'une formation appropriée et par la mise en place d'un groupe de travail informel et efficace entre les divers services de l'UE en matière de RSS.⁹

Le conseil académique exécutif chargé de la RSS (CAE-RSS), dans le cadre de son rôle de « superviseur » de la formation à la RSS de l'UE, a produit **un rapport et des recommandations sur l'analyse des besoins de formation en matière de RSS**, avec le soutien et l'assistance de l'équipe ISSAT du DCAF et de l'académie Folke Bernadotte. Le processus d'élaboration des lignes directrices

⁹ Citation libre des conclusions du Conseil de 2016
<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/11/14/conclusions-security-sector-reform/>

Civil Society Dialogue Network

pour la formation s'est achevé en juillet 2022 par l'édition d'un document de travail du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).¹⁰ L'analyse des besoins de formation en matière de RSS a suivi plusieurs étapes, dont une phase de recherche, impliquant la collecte d'informations auprès du personnel travaillant au sein de dix des onze missions civiles de la PSDC, de représentant·e·s des États membres, d'expert·e·s en RSS travaillant au sein du SEAE et des directions de l'UE à Bruxelles, d'ancien·ne·s élèves ayant suivi une formation à la RSS et de prestataires de formation de l'UE. Après l'analyse des conclusions, les besoins identifiés ont été comparés à l'offre de formation existante. La phase finale a consisté à rédiger le rapport et à élaborer des recommandations et des formations et résultats d'apprentissage de haut niveau en matière de RSS à destination des populations civiles (CTALO).¹¹

La **Facilité européenne de soutien à la GSS** est financée par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP). Elle propose un service personnalisé à tous les acteurs et actrices et pays partenaires de l'UE engagés dans des processus de RSS. L'idée est que les expert·e·s clés de la RSS installé·e·s à Bruxelles apportent une expertise flexible pour répondre aux besoins émergents, analyser les lacunes, soutenir la planification des politiques stratégiques et coordonner le dialogue en matière de RSS dans les pays partenaires qui ont besoin d'aide. En d'autres termes, il s'agit d'un prestataire de services ad hoc, soutenu par une équipe issue du Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité de Genève (DCAF) et d'autres membres du consortium, destiné à assister les missions de l'UE dans le monde entier en matière de RSS. L'objectif de la facilité est de travailler au niveau politico-stratégique avec les présidences partenaires, les ministères concernés et les parlements, ainsi qu'à des niveaux plus techniques et opérationnels, notamment avec les forces de sécurité, les acteurs et actrices de la justice et les organisations de la société civile.

Cette facilité est un instrument idéal en théorie. Cependant, plusieurs fonctionnaires européen·ne·s signalent que les missions de l'UE ne la sollicitent que rarement : « nous sommes dans nos bureaux de

¹⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11437-2022-INIT/en/pdf>

¹¹ <https://issat.dcaf.ch/download/159576/3341293> D'octobre 2019 à juillet 2020, l'équipe ISSAT du DCAF a mené une « analyse des besoins de formation » (TRA) pour les missions civiles de la « Politique de sécurité et de défense commune » (PSDC) de l'Union européenne, en partenariat avec l'académie suédoise Folke Bernadotte et pour le compte du conseil académique exécutif chargé de la RSS (CAE-RSS) du Collège européen de sécurité et de défense (CESD).

Bruxelles et nous voulons soutenir nos délégations, mais trop souvent, elles ne savent pas qu'elles peuvent faire appel à nous en tant qu'expert·e·s de la RSS ». ¹²

Les **États membres** européens ont également un rôle important à jouer, car ils sont les premiers responsables de la sélection, de la formation et du déploiement du personnel pour les missions européennes dans le cadre de la PSDC dans le monde entier. Ils sont notamment responsables de mettre en place des structures nationales plus cohérentes et de planifier les ressources humaines, y compris la formation et le développement du personnel, afin de garantir que les besoins actuels et futurs en personnel civil de la PSDC sont satisfaits. Le SEAE, quant à lui, est responsable de l'élaboration des politiques, des outils, de la coordination, de la gestion et de la conduite opérationnelle des missions dans le cadre de la PSDC.

Or, bien que le cadre européen pour la RSS de 2016 ait été considéré à l'époque comme un véritable succès, puisqu'il avait reçu l'aval du SEAE, de la direction générale (DG) INTPA (anciennement DEVCO) et de la DG NEAR, mais aussi des missions de la PSDC à l'étranger et, surtout, des États membres, il semble que la machine se soit grippée, au vu des **échecs enregistrés dans plusieurs contextes** où l'UE applique un cadre de RSS, comme c'est le cas au Mali. Comment expliquer cette défaillance ?

3. **Bref aperçu des efforts en matière de RSS et des OSC au Mali, au Niger, en Irak et en Géorgie**

Bien que présentant des caractéristiques extrêmement différentes et, dans le cas de la Géorgie, étant gérées par des entités différentes (la DG NEAR au lieu de la DG INTPA), il existe **plusieurs similitudes** entre les missions européennes dans les quatre pays en question, à la fois en matière de défis auxquels l'UE, en tant qu'actrice de la RSS, a été confrontée et de relations avec les organisations locales de la société civile.

¹² Entretien, mai 2023

La matrice européenne de la RSS au **Mali** comprend une analyse conjointe de l'état du secteur de la sécurité, une logique d'engagement de l'UE et un plan d'action pour les acteurs et actrices européennes au Mali, englobant non seulement les missions de la PSDC des EUCAP Sahel, Mali et Niger et la mission de formation EUTM au Mali, mais aussi toutes les autres activités en matière de RSS promues par l'UE dans les deux pays. Afin de promouvoir les intérêts en matière de sécurité par l'intermédiaire d'une collaboration avec des coalitions régionales ad hoc (et dans le cas du Sahel, fortement encouragée par la France), l'UE a soutenu la création d'organismes tels que la Force conjointe du G5 Sahel (et le cadre de conformité aux droits humains du HCDH qui en a découlé) grâce aux ressources de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Cette évolution, initialement bienvenue, a rapidement tourné au cauchemar quand le Mali a subi deux **coups d'État militaires**. L'UE est en train de remettre sérieusement en question l'ensemble de son mandat dans ce pays. Quant au **Niger**, le gouvernement Bazoum étant relativement stable pour la région, l'UE a décidé de renforcer son niveau de soutien en lançant une nouvelle mission militaire, l'EUMPM, qui sera financée à travers la facilité européenne pour la paix, un nouveau flux de financement européen. Cependant, les fonds de l'UE destinés aux OSC maliennes et nigériennes travaillant pour la paix et la sécurité sont extrêmement limités et souvent **mis à disposition par des intermédiaires** tels que des organisations internationales plus importantes, qui conservent alors la majeure partie du budget et déterminent le programme.¹³

En **Irak**, la participation des organisations de la société civile (OSC) aux **processus de RSS et de DDR est extrêmement limitée**. On y déplore un manque d'information et de transparence quant aux stratégies gouvernementales ou aux acteurs et actrices qui les mettent en œuvre. Le système judiciaire irakien apparaît comme peu fiable, avec une tendance à pratiquer le favoritisme. Les institutions judiciaires irakiennes ne semblent pas prêtes à adopter les mesures nécessaires pour poursuivre les auteur·e·s de violations des droits humains et d'autres criminel·le·s, même lorsque les preuves présentées proviennent de rapports internationaux.¹⁴ Malgré ces défis et d'autres problèmes, tels que la complexité extrême du paysage politique, la mission de l'UE en Irak (EUAM) consacre une grande partie de ses activités à la RSS. Des actions ont été lancées récemment à Bagdad et dans d'autres villes sur les principes des droits humains dans le maintien de l'ordre, l'instauration de la confiance entre les

¹³ <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1421-donor-dilemmas-in-the-sahel>

¹⁴ Document de travail n° 12 du Civil Society Dialogue Network, Civil society peacebuilding actors in Iraq (Acteurs et actrices de la consolidation de la paix de la société civile en Irak), EPLO 2017

citoyen·ne·s, les représentant·e·s de la société civile et les forces de sécurité, ainsi que le renforcement des capacités des fonctionnaires du ministère de l'intérieur. La mission précédente, EULEX-Irak (qui s'est déroulée de 2005 à 2013), a mis en lumière des déficits de gouvernance évidents, une fragmentation ethnique, religieuse, sociale et économique, ainsi qu'un enracinement dans l'instabilité régionale et les luttes de pouvoir, combinés à une mauvaise gestion des frontières et des interventions transfrontalières. En outre, cette mission particulière de la PSDC s'est déroulée parallèlement à de multiples interventions internationales, ce qui a considérablement compliqué la coordination.¹⁵

La **Géorgie** est un cas tout à fait à part, principalement en raison du fait que la société civile et les citoyen·ne·s géorgien·ne·s ont tout intérêt à maintenir de bonnes relations avec l'UE et à assurer le suivi des réformes. Ainsi, bien que la RSS ne soit même pas mentionnée dans la mission de la PSDC en Géorgie, jusqu'en 2018, la RSS soutenue par l'UE était un cas d'école dans le pays. Sa mise en œuvre, qui concerne 36 entités institutionnelles, a été facilitée par des expert·e·s de la RSS au moyen d'ateliers de planification visant à favoriser l'appropriation de ce domaine par la Géorgie et à identifier les résultats futurs attendus ainsi que les indicateurs respectifs pour chaque composante du programme financé par l'UE.¹⁶ Plus généralement, une précédente évaluation du soutien de l'UE à la RSS dans les pays de l'élargissement et du voisinage a montré que l'UE était parvenue à **renforcer les capacités institutionnelles des institutions de sécurité**, mais qu'il restait toutefois une marge d'amélioration dans la réalisation des ambitions en matière de droits humains, de démocratie, de bonne gouvernance et d'état de droit (Penska et al. 2018).

L'UE a procédé à un examen interne du cas de la Géorgie. Le programme SAFE (Safety, Accountability and Fight Against Crime in Georgia - Sécurité, Redevabilité et Lutte contre le crime en Géorgie)¹⁷, qui découle directement de la matrice de RSS de 2018, est considéré comme une réussite, notamment parce que toutes les branches institutionnelles de l'UE concernées par le pays ont bien coopéré entre elles. Toutefois, aucun progrès n'a été réalisé en matière de RSS depuis lors, et ce pour deux raisons distinctes. Tout d'abord, les **changements intervenus dans le paysage politique géorgien** en 2018 ont

¹⁵

https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/37251/Peters%2c%20Ferhatovic%2c%20Heinemann%2c%20Sturm%20%282022%29%20Lessons%20learned_final%20manuscript.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁶ https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/ISSAT/EU_SSG_Facility_Factsheet_2021_FINAL_WEB.pdf.pdf

¹⁷ <https://eu4georgia.eu/projects/eu-project-page/?id=763>

entravé toute avancée en ce sens (voir ci-dessous). Ensuite, la délégation en Géorgie et la mission de la PSDC avaient déjà leurs propres stratégies en place, et Bruxelles ne les a pas poussées à changer de stratégie à la suite de l'élaboration de la matrice.¹⁸ Les dirigeants géorgiens et le secteur judiciaire géorgien semblent désormais favoriser ouvertement le régime russe et le discours politique anti-européen : la réforme du secteur de la sécurité est au point mort, non pas par manque de soutien des citoyen·ne·s, des médias et des organisations de la société civile, mais parce que le **gouvernement bloque tout progrès dans ce domaine**. La présence européenne semble actuellement axée sur la prévention d'un retour en arrière et sur la sensibilisation de la population, mais les possibilités d'améliorer la programmation de la réforme du secteur de la sécurité sont quasi nulles : « Notre mission relevant de la PSDC est axée sur les structures administratives. Or, il devient de plus en plus difficile pour certains de nos États membres d'accepter le fait que nous soutenons ce gouvernement. Dans le même temps, nous ne voulons pas pénaliser la population en partant... », explique un fonctionnaire européen.¹⁹ En ce qui concerne la Géorgie, la position des dirigeant·e·s européen·ne·s est très différente de celle des autres pays analysés ici : alors qu'au Mali et au Niger, par exemple, les missions de la PSDC, mais aussi les délégations de l'UE, ont recours à une « **approche technique** », axée sur la professionnalisation et le renforcement des capacités des forces de sécurité, la RSS en Géorgie est perçue comme un **espace de travail politique**, ce qui est le propre de la RSS : « Nous ne sommes pas seulement des acteurs et actrices techniques. Le devoir de redevabilité est fondamental, car il permet d'envoyer un signal clair à la population ». ²⁰

4. Évolution critique de la RSS européenne

Alors que la **politique en matière de RSS de l'UE de 2016 est en cours d'évaluation par l'ISP 1**, il est temps de repenser collectivement son évolution lors des huit dernières années et d'observer plus attentivement les défis liés à sa mise en œuvre dans les quatre pays observés, afin de réfléchir à la manière d'améliorer le travail de l'UE dans le domaine de la RSS, en accordant une attention particulière à son engagement auprès des organisations de la société civile. Il s'agira d'un processus de révision

¹⁸ Entretien, Bruxelles, mai 2023

¹⁹ Entretien, Bruxelles, mai 2023

²⁰ Entretien, Bruxelles, mai 2023

plutôt que d'une stratégie entièrement nouvelle, mais certains éléments fondamentaux devront être pris en considération à mesure de l'évolution du paysage européen de la RSS.

En ce qui concerne les évolutions récentes au niveau européen, les décideurs et décideuses politiques travaillant sur la RSS, tant au SEAE qu'à l'INTPA, se rendent compte que les documents produits et conclus à Bruxelles, même lorsqu'ils sont approuvés par les membres du Conseil, **ne reflètent pas la réalité du terrain**, y compris pour les quatre pays sur lesquels se concentre la présente note d'information. En outre, les changements récents tels que la création de la **facilité européenne pour la paix**, qui fournira des équipements militaires (y compris des équipements létaux) aux pays partenaires, suggèrent fortement que tous les acteurs et actrices européen·ne·s, y compris les États membres, devront tenir compte de la refonte du programme européen de RSS. Troisièmement, depuis la création de la politique en 2016, **le scénario international a également évolué**, avec notamment des perspectives radicalement différentes sur le rôle du régime russe (qui est particulièrement important dans le contexte géorgien, mais aussi marginalement au Sahel), les actualités en Irak et l'insécurité croissante au Mali et au Niger. En outre, les responsables politiques européen·ne·s, tant dans les délégations qu'à Bruxelles, ont tous déploré des **failles dans la coordination**. Les délégations ne sont pas conscientes du soutien que Bruxelles peut leur apporter. De son côté, Bruxelles a du mal à saisir pleinement le concept de RSS, ce qui l'empêche de fournir une orientation stratégique ou une surveillance adaptées. Enfin, un dernier sujet trop longtemps ignoré, qui concerne en particulier l'Irak, le Mali et le Niger, est le **manque de participation des missions européennes de la PSDC dans les dimensions plus politiques de la RSS**, telles que la redevabilité et l'appropriation. Les missions de la PSDC sont perçues dans ces contextes sous leur aspect purement technique. Les délégations, qui sont chargées de superviser les dimensions politiques de la RSS et l'engagement auprès de la société civile travaillant dans le domaine, ou plus généralement le secteur judiciaire et de la sécurité, délèguent totalement la RSS aux missions de la PSDC. Or, ces dernières n'ont pas de mandat politique clair : « Lorsqu'ils pensent à la RSS, nos collègues pensent à la police ou à l'armée... Ils omettent le fait que la RSS implique également le secteur judiciaire et de très nombreuses autres structures de l'administration de l'État, qui ne sont que marginalement concernées par la sécurité dure », rapporte un fonctionnaire de l'UE.²¹ Cela est également dû au fait que la responsabilisation des forces formées (et des fonctionnaires

²¹ Entretien, Bruxelles, mai 2023

administratif·ve·s) est extrêmement difficile à réaliser et à mesurer, de sorte que les formateurs et formatrices ainsi que les apprenant·e·s sont réticent·e·s à se concentrer sur la redevabilité, qui finit par être négligée par la programmation, le suivi et les évaluations de la réforme du secteur de la sécurité. « C'est difficile parce que cela implique un changement de comportement, un changement radical, et personne ne veut l'entreprendre. D'ailleurs, nous ne souhaitons pas changer radicalement nos partenaires... », explique un fonctionnaire de l'UE interrogé.²² En conclusion, la RSS est appréhendée comme un renforcement des capacités. Les dimensions plus politiques et de redevabilité sont laissées de côté, alors qu'elles sont décrites comme cruciales pour la réussite de la RSS.

Pour approfondir ces déficiences stratégiques, il convient de procéder à une ventilation de ces différents éléments, en se référant spécifiquement aux pays examinés.

L'**élément politique**, qui a été constamment mentionné dans tous les entretiens, tant à Bruxelles qu'au Mali, au Niger, en Irak et en Géorgie, s'avère crucial : il s'agit d'un équilibre subtil à trouver, qui diffère pour chacun de ces quatre contextes et au-delà. D'une part, le soutien européen à la RSS devrait prendre la forme d'un partenariat et non d'une imposition. D'autre part, il semble que les missions de la PSDC n'aient que très peu de comptes à rendre et présentent une compréhension très limitée des dynamiques politiques et sociales de ces quatre pays. Ainsi, lorsque deux coups d'État successifs ont eu lieu au Mali, l'UE s'est retrouvée à court de mots et d'actions. La conditionnalité reste lettre morte si l'UE n'applique pas les mesures de rétorsion convenues au préalable lorsque les indicateurs ne sont pas respectés. Par exemple, le fait de promettre davantage de formations (et d'équipements) au ministère nigérien de la défense sans disposer de levier politique pour rétorquer en cas de détournements de fonds au sein de ce même ministère, comme cela s'est produit, ne fait que renforcer l'idée que l'UE n'est qu'un simple fournisseur bureaucratique/technique, certes exigeant en ce qui concerne les procédures à suivre, mais laxiste sur le plan diplomatique et politique.

En outre, le **manque d'expertise de haut niveau dans les missions de la PSDC**, qui pourrait relier les éléments politiques aux fonctions opérationnelles et faire avancer le mandat, a entraîné ce que certain·e·s ont décrit comme un manque de cohérence et une conduite déconnectée des activités

²² Entretien, Bruxelles, mai 2023

techniques.²³ Les États membres sont également responsables de certaines lacunes observées au niveau du personnel : la cartographie de l'offre de formation à la RSS montre que seul un petit nombre d'États membres investissent actuellement dans des formations spécifiques à ce domaine.²⁴ Ce manque d'expertise se reflète également dans la méconnaissance politique des différents contextes, en particulier de la part des missions de la PSDC, mais également parfois au sein des délégations. Les acteurs et actrices européen·ne·s donnent l'impression d'agir indépendamment de la réalité politique et sociale du pays concerné : au Mali et au Niger, mais aussi en Irak, la violence se produit sur une base sectaire ou communautaire. Comment les missions de la PSDC et les programmes de RSS peuvent-ils tenir compte de l'expertise contextuelle pour dispenser leur formation aux forces de sécurité ? Les organisations de la société civile, qui détiennent une certaine compréhension du paysage politique, sont trop rarement consultées. Ainsi, le portefeuille d'interlocuteurs et interlocutrices des acteurs et actrices européen·ne·s n'est pas assez varié, notamment au Mali, au Niger et en Irak. Dans certains cas, les délégations européennes n'ont même pas la capacité (ni ne voient l'intérêt) d'impliquer les OSC, ce qui montre bien qu'il serait encore plus difficile de s'engager avec les OSC sur des sujets plus sensibles. Or, la diversification du portefeuille d'interlocuteurs et interlocutrices, pour reprendre cette expression, pourrait être particulièrement bénéfique aux intérêts diplomatiques européens, notamment dans les pays où les gouvernements ont une légitimité douteuse, voire relèvent d'une junte militaire, comme c'est le cas au Mali. Tisser des liens avec la société civile favorable à l'Europe est essentiel pour pouvoir soutenir les citoyen·ne·s (ou certaines administrations publiques) des pays dans lesquels le pouvoir politique et les besoins de la population s'opposent, comme c'est le cas en Géorgie.

On constate également un problème de **méconnaissance du contexte local** de la part des représentant·e·s européen·ne·s. Dans la région d'Agadez au Niger, actuellement en proie à plusieurs activités criminelles liées au banditisme et qui a été le théâtre de deux rébellions au cours des dernières décennies, le gouvernement régional (Conseil régional AgadeZ, ou CRAZ) est particulièrement actif dans les initiatives de consolidation de la paix. Nous pouvons citer par exemple les caravanes de paix, constituées par d'ancien·ne·s rebelles touaregs qui voyagent à travers la région et organisent des programmes de dialogue et de cohésion communautaire. En novembre 2021, le représentant européen de l'antenne de la mission de la PSDC à Agadez s'est rendu au plus grand atelier de la paix (un forum

²³ Principales conclusions du rapport TRA <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11437-2022-INIT/en/pdf>

²⁴ Ibid.

dédié aux solutions non violentes aux conflits) de la région manifestement muni d'une arme (malgré la présence de gardes personnels). Cet exemple illustre parfaitement la déconnexion des missions européennes par rapport à la situation de leur pays d'accueil. Cette méconnaissance ne témoigne pas seulement d'un manque problématique de compréhension ou de compromis. Elle envoie un signal clair aux initiatives locales de consolidation de la paix et de désarmement, de démobilisation et de réintégration.²⁵ Mais ce problème ne se cantonne pas aux missions sur le terrain. Les expert·e·s européen·ne·s chargé·e·s de la RSS à Bruxelles, notamment les expert·e·s politiques, ont rarement le budget ou la capacité de se déplacer dans les pays concernés. Lorsqu'ils peuvent le faire, les visites ne durent que quelques jours, ce qui ne leur laisse pas le temps de s'immerger, par exemple, dans le paysage dynamique des OSC locales. Les visites de haut niveau sont plus fréquentes (le représentant spécial de l'UE pour le Sahel, par exemple, est souvent dans la région), mais elles ne semblent pas se traduire par une avancée en matière de programmation de l'UE aux niveaux du SEAE ou du Conseil. Cette déconnexion par rapport à la réalité du terrain a tendance à favoriser l'orientation dictée par les forces politiques (et souvent militaires) en place, qui ne rencontrent pas d'interlocuteur ou interlocutrice sérieux·se. Il est donc difficile de prendre des décisions autonomes qui tiennent également compte du contexte. Dans le cas de l'Irak, l'UE est un peu plus dépendante des indications des partenaires (c'est-à-dire les États-Unis), mais au Mali et au Niger, l'Union gagnerait à développer sa propre connaissance autonome du contexte, afin de ne pas être systématiquement associée à la France.

Dès 2015, le Civil Society Dialogue Network (CSDN) de l'EPLO a noté qu'il était important de **mettre au point des indicateurs** pour évaluer la mise en œuvre et l'impact des processus de RSS, en mesurant notamment les bénéfices tangibles pour la population locale et la prestation de services communautaires.²⁶ En 2021, l'UE a quelque peu remédié à cette lacune grâce à son document sur les résultats et les indicateurs pour le développement de la RSS. Toutefois, ce dernier ne s'attache pas assez aux dimensions politiques de la RSS. Il est difficile de changer la « culture » en place à Bruxelles. « Au sein de l'INTPA, nous devrions désormais penser en termes de résultats et non de produits... En fin de

²⁵ En outre, l'UE est tristement connue à Agadez pour s'être portée garante d'une loi sur l'immigration manifestement contradictoire avec les valeurs européennes, selon laquelle les migrant·e·s d'Afrique subsaharienne sont abandonné·e·s dans la ville et voient leur liberté de circulation restreinte, ce qui témoigne d'une profonde incohérence politique.

²⁶

https://eplo.org/wp-content/uploads/2017/04/CSDN_Policy-Meeting_EU-wide-Strategic-Framework-for-Security-Sector-Reform_Key-Recommendations.pdf

compte, malgré tous les appels au respect des résultats et des indicateurs de développement, nous mesurons toujours le succès en fonction du nombre de formations dispensées et de la quantité d'équipements donnés ». ²⁷ Une partie de cette résistance peut s'expliquer par la nature même de l'INTPA, qui gère le budget. Il s'agit d'une direction plus technique que politique et à ce titre, son personnel « ne se concentre pas sur la situation dans son ensemble, mais plutôt sur la mesure de tous les indicateurs », comme l'explique l'une des personnes interrogées. Il serait également utile de mettre en place des indicateurs de la perception des missions de la PSDC dans le pays d'accueil. Un article de Mediapart datant de 2021 (« Au Niger, la faillite d'une mission de "stabilisation" financée par l'UE ») ²⁸ pointe clairement du doigt l'EUCAP Niger, la mission de la PSDC de l'UE à Niamey, en l'accusant d'être complètement déconnectée de la population de Niamey. Lors de la réunion de 2015, le CSDN de l'EPLD a également préconisé que l'UE joue un **rôle de passerelle entre le gouvernement et les OSC**. ²⁹ Cela ne semble pas avoir été fait en Irak, au Niger ni au Mali. En Géorgie, depuis la détérioration de la situation en 2018, ce rôle est également mis à mal. La RSS pourrait par exemple représenter un espace où les OSC locales des régions frappées par les violences pourraient échanger avec les responsables de la sécurité à Niamey, Bagdad ou Bamako sur la meilleure façon de former leur personnel civil et militaire (comme la gendarmerie).

Dans un article de 2020, ³⁰ Alex Thurston, expert des pays du Sahel, a abordé un problème majeur récurrent dans cette région. Il s'agit de mettre en garde les donateurs et donatrices internationaux/ales sur la « **vacuité des discours sur la gouvernance** » dans des pays où les administrations publiques ne sont tout simplement pas assez nombreuses et bien réparties pour être en mesure de répondre aux besoins des citoyen-ne-s. Cela est vrai pour le Niger et le Mali : comment l'UE peut-elle soutenir un processus de RSS efficace et inclusif si les administrateurs et administratrices de l'État ne sont pas assez

²⁷ Réforme du secteur de la sécurité, résultats et indicateurs pour le développement, DEVCO 2021. Ce guide pour la conception d'actions a été élaboré par l'unité DEVCO 04 « Évaluation et résultats » en collaboration avec les unités thématiques de la DEVCO. Il s'adresse à tous les collègues impliqués dans la préparation de documents d'action et de projets, et offre un outil pratique pour développer des matrices efficaces de cadres stratégiques. Il identifie des énoncés de résultats clairs et mesurables qui sont conformes aux priorités politiques de la DEVCO et aux objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, ainsi qu'une série d'indicateurs efficaces pour suivre les progrès.

²⁸ Zandonini G., « Au Niger la faillite d'une mission de "stabilisation" financée par l'UE », Mediapart, novembre 2021

²⁹ Ibid.

³⁰ <https://www.ispionline.it/en/publication/hollowness-governance-talk-and-about-sahel-30026>

nombreux·ses, voire absent·e·s, dans plusieurs régions ? Cela s'applique également aux fonctionnaires européen·ne·s et à l'approche européenne intégrée dans son ensemble : pour qu'il y ait « stabilisation », plusieurs acteurs et actrices doivent participer au processus de stabilisation. Pourtant, les fonctionnaires de la délégation européenne à Niamey déplorent leur charge de travail trop importante, qui ne leur permet pas d'explorer d'autres types d'engagements, notamment avec la société civile ou en matière de RSS. « Nous avons l'impression de bâtir les coquilles vides d'une structure bureaucratique, où les fonctionnaires se succèdent sans véritable expertise ni portefeuille, uniquement car il faut avancer des pions dans l'organigramme de leur département ».³¹

L'approche de l'apprentissage de la RSS est également cruciale : le document du DCAF publié en 2021 relatif à la coordination civile pour la formation à la RSS, axé sur l'analyse des besoins de formation (TRA), mentionne que la formation serait plus efficace « si les prestataires s'éloignaient des cours de formation théoriques **pour adopter une approche d'apprentissage plus participative et empirique**, comprenant des discussions sur la mise en œuvre de la RSS et les bonnes pratiques sur le terrain ».³² Le fonctionnement du suivi manque également de clarté à ce stade. En effet, la plupart des missions européennes n'accompagnent pas leurs partenaires dans des missions de combat ou de maintien de l'ordre, de sorte qu'il est difficile d'évaluer si les formations ont fonctionné. Comment éviter de telles lacunes ?

Enfin, il y a la question des **États membres** : bien que la stratégie de RSS de 2016 soit un document approuvé par les États membres de l'UE, il est difficile de savoir s'ils sont « véritablement engagés et conscients des principes de la RSS ».³³ Certaines personnes interrogées ont indiqué que les États membres ne semblaient pas « conscients que ces principes doivent s'appliquer non seulement aux missions de la PSDC, mais également à tous les financements de l'UE en matière de sécurité, de justice et de gouvernance ».³⁴

³¹ Entretien, Niamey, janvier 2023

³² <https://issat.dcaf.ch/download/159576/3341293>

³³ Entretien, Bruxelles, mai 2023

³⁴ Entretiens, Bruxelles, mai 2023

5. Remarques finales

Plusieurs fonctionnaires européen·ne·s et expert·e·s en RSS déplorent le caractère flou de son interprétation, qui se traduit jusque dans les termes que nous employons. Une reformulation collective de la RSS pourrait aider ses acteurs et actrices à l'appréhender de manière plus cohérente. Le terme réforme implique un changement structurel, une refonte complète du secteur de la sécurité d'un pays partenaire spécifique. D'un point de vue politique, mais aussi pratique, c'est un concept difficile à mettre en œuvre. L'expression « soutien au secteur de la sécurité » serait plus adaptée. Toutefois, une telle définition n'est pas exhaustive, car elle met de côté les enjeux fondamentaux de la RSS que sont la redevabilité, l'appropriation et le renforcement des capacités. Le secteur de la justice, par exemple, est une composante cruciale de la RSS. Pourtant, il n'est pas inclus dans la définition. « Soutien à la justice et à la sécurité » pourrait donc être une définition plus pertinente.