



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE  
L'UNION POUR LES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET LA  
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 28.4.2015  
JOIN(2015) 17 final

**COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement –  
Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises**

## COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

### **Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises**

#### **1. Introduction**

Les événements survenant en Afrique, dans les pays voisins de l'Europe et au-delà montrent que la sécurité se détériore dans le monde et que la situation à cet égard est dramatique. Sur notre planète, plus de 1,5 milliard de personnes vivent dans des régions fragiles ou touchées par des conflits. Si les tendances actuelles suivent leur cours, ce nombre devrait passer à 2 milliards d'ici à 2030. Les pays en situation de fragilité n'ont pas atteint les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), ce qui fait des conflits violents et de la mauvaise gouvernance des freins déterminants et persistants au développement. La fragilité et la violence sont également alimentées par de nouvelles menaces telles que le terrorisme et la criminalité organisée<sup>1</sup>.

Pour rétablir la confiance et faire en sorte que les institutions de nos pays partenaires soient en mesure de relever les défis auxquelles elles sont confrontées, il est essentiel de mener une action extérieure coordonnée, en recourant aux divers outils dont l'Union européenne (UE) dispose sur les plans de la diplomatie, de la sécurité, du développement et de l'aide humanitaire. Les instruments d'action extérieure de l'UE ont des rôles différents et complémentaires. Le lien entre la sécurité et le développement est un principe clé qui sous-tend l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs<sup>2</sup> et complète les politiques en matière de sécurité intérieure, de sécurité maritime et autre. Toutefois, cette approche globale doit être renforcée afin de combler les lacunes que présente actuellement la réaction de l'UE face à ces situations. Dans certains cas, par exemple, une formation est dispensée par les membres des missions relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), mais le manque d'équipements de base dans le pays partenaire nuit à la durabilité et à l'efficacité de celle-ci.

En outre, il est important de souligner dans ce contexte qu'il existe plusieurs cadres politiques importants touchant à la fois à la sécurité et au développement, dont certains sont en cours de révision. Il s'agit, par exemple, de la politique européenne de voisinage<sup>3</sup>, du cadre de développement pour l'après-2015, du réexamen stratégique de la politique étrangère, mais aussi de la stratégie en matière de sécurité maritime et du programme européen pour la sécurité.

---

<sup>1</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, Conflits, sécurité et développement*, Washington D.C., 2011.

<sup>2</sup> Communication conjointe, «L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs» [document JOIN(2013) 30 final du 11.12.2013]; conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE (document 9644/14 du Conseil du 12.5.2014); document de travail conjoint des services [document SWD(2015) 85 final du 10.5.2015].

<sup>3</sup> Document de consultation conjoint, «Vers une nouvelle politique européenne de voisinage» [document JOIN(2015) 6 final du 4.3.2015].

Sur la base des conclusions du Conseil européen de décembre 2013<sup>4</sup> et de la déclaration du sommet UE-Union africaine (UA) d'avril 2014<sup>5</sup>, la présente communication conjointe recense les lacunes et propose des mesures pour y remédier. Bien qu'elle traite de la question des équipements destinés à soutenir le renforcement des capacités des pays partenaires en matière de sécurité, elle ne porte pas sur la fourniture d'armes létales. L'UE n'entend pas fournir ce type d'équipements.

## **2. Le lien entre la sécurité et le développement dans les politiques de l'UE**

Comme indiqué dans les traités, les objectifs de l'action extérieure de l'UE sont, entre autres, «de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale [...]», ainsi que «de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté»<sup>6</sup>. Les traités imposent également une obligation de cohérence entre les différents domaines d'action relevant de ces objectifs<sup>7</sup>.

L'objectif premier de la politique de développement de l'UE est la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté<sup>8</sup>, mais cette politique s'attache aussi au développement durable, aux inégalités, aux injustices sociales et aux violations des droits de l'homme. Il s'agit là d'éléments essentiels pour s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité et des conflits. Dans le même temps, les objectifs de la coopération au développement doivent être pris en compte dans d'autres politiques de l'UE qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur les pays en développement. En ce sens, la communication de la Commission de 2011 intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement»<sup>9</sup> et les conclusions du Conseil de 2012 sur le même sujet<sup>10</sup> ont rappelé la nécessité d'accorder une priorité élevée aux mesures destinées à relever les défis de la sécurité, de la fragilité et de la transition.

L'UE est également chargée de définir et de mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ce qui comprend l'élaboration progressive d'une politique de défense commune. La PSDC, qui fait partie intégrante de la PESC, assure à l'UE des capacités de mise en œuvre opérationnelle. L'UE peut avoir recours aux moyens de la PSDC dans le cadre de missions en dehors de son territoire visant le maintien de la paix, la prévention des conflits ou le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies<sup>11</sup> et, dans ce cadre, exécuter toute une série de tâches<sup>12</sup>.

La nécessité de mener des interventions se renforçant mutuellement dans les domaines de la sécurité et du développement est claire. L'UE ne cesse de souligner que «la sécurité est une condition nécessaire du développement»<sup>13</sup> et qu'«il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de

---

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 (document EUCO 217/13 du 20.12.2013).

<sup>5</sup> Déclaration du quatrième sommet UE-Afrique des 2 et 3 avril 2014 (document 8370/14 du Conseil du 2.4.2014, annexe 1).

<sup>6</sup> Article 21, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE).

<sup>7</sup> Article 21, paragraphe 3, du traité UE; article 205 du traité sur le fonctionnement l'Union européenne (TFUE).

<sup>8</sup> Article 208 du TFUE.

<sup>9</sup> «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement» [document COM(2011) 637 final du 13.10.2011].

<sup>10</sup> Conclusions du Conseil, «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement» (document 9369/12 du Conseil du 14.5.2012).

<sup>11</sup> Article 42 du traité UE.

<sup>12</sup> Article 43 du traité UE.

<sup>13</sup> Stratégie européenne de sécurité (document 15895/03 du Conseil du 8.12.2003).

la pauvreté»<sup>14</sup>. La mise en place et le maintien de conditions politiques, sociales et économiques propices à la stabilité sont essentiels pour la sécurité d'un pays et indispensables à son développement. Ce lien entre sécurité et développement est primordial pour maximiser l'efficacité de l'action extérieure de l'UE.

Pour être en mesure d'assurer sa sécurité et son développement, tout pays doit avoir ou acquérir des capacités adéquates dans tous les secteurs clés, y compris la sécurité et la défense. Il pourra ainsi non seulement se stabiliser, mais aussi contribuer de manière constructive à la paix, à la stabilité et à la prévention des crises dans sa région.

## **2.1 Les efforts déployés actuellement pour renforcer les capacités**

Les efforts déployés actuellement dans les pays partenaires pour renforcer leurs capacités en matière de sécurité relèvent de plusieurs domaines d'action. Ils font appel à différents instruments et sont centrés sur l'édification d'institutions efficaces, légitimes et durables, et notamment l'efficacité dans les secteurs de la justice et de la sécurité, ainsi que des contrôles aux frontières et de la surveillance maritime. Les activités de renforcement des capacités englobent, entre autres, l'accès aux instruments internationaux, le dialogue politique, la coopération technique (y compris des travaux conjoints de recherche et d'innovation), la formation (le transfert de connaissances<sup>15</sup> et le développement des compétences<sup>16</sup>) et la fourniture d'équipements et de matériel essentiels. La formation dans le secteur de la sécurité vise à améliorer la capacité du partenaire à assurer la stabilité et la protection des citoyens. Il peut s'agir d'une formation préalable à l'entrée en service, mais la formation peut également être intégrée dans les phases opérationnelles sous la forme d'activités d'encadrement ou de formation/soutien en cours d'emploi. Les équipements mis à la disposition des partenaires peuvent aller de matériel de communication à des équipements destinés à la protection des forces en passant par des équipements de survie et des infrastructures de terrain ainsi que des installations médicales, de transport et autres.

L'attachement de l'UE au couple sécurité-développement a grandi progressivement au fil des ans, ce qui s'est traduit par des interventions faisant appel à différentes politiques et à divers instruments de l'UE.

Le mandat de plusieurs des 34 missions et opérations menées à ce jour dans le cadre de la PSDC comprenait le renforcement des capacités des acteurs de la paix et de la sécurité dans les pays partenaires. Par exemple, le renforcement des capacités est au cœur du mandat de trois missions de la PSDC lancées par l'UE en 2014. La mission de conseil de l'UE sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine) apporte un appui stratégique, des conseils et un encadrement. La mission de conseil militaire de l'UE en République centrafricaine (EUMAM RCA) aide les autorités de ce pays à préparer la réforme du secteur de la sécurité qui s'annonce. À cet effet, une assistance est fournie à l'armée nationale afin qu'elle renforce ses capacités, se conforme à des normes plus élevées et se rapproche de l'objectif consistant à devenir un corps moderne, efficace et responsable. La mission PSDC civile de l'UE au Mali (EUCAP Sahel Mali) soutient la restructuration des forces de sécurité intérieure maliennes (c'est-à-dire la police, la gendarmerie et la garde nationale). L'objectif

---

<sup>14</sup> Sécurité et développement – Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil (document 15097/07 du Conseil du 20.11.2007). Rapport du Parlement européen (A8-0039/2015) du 3.3.2015 sur le rapport annuel de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen [2014/2219(INI)].

<sup>15</sup> Y compris concernant les poursuites, l'assistance juridique mutuelle, l'aide aux victimes et les procès équitables.

<sup>16</sup> Y compris en matière de gestion et de gouvernance.

est d'aider les autorités maliennes à garantir l'ordre constitutionnel et démocratique et les conditions d'une paix durable. La mission combine des actions de formation et des conseils stratégiques.

Ces dix dernières années, l'UE a considérablement augmenté les fonds affectés et les efforts déployés dans le cadre de la coopération au développement pour soutenir les secteurs de la justice et de la sécurité dans les pays partenaires, en recourant à un large éventail d'instruments aux quatre coins du monde.

Les mesures actuelles en faveur de la paix et de la sécurité sont financées par le budget de l'UE, par l'intermédiaire, entre autres, de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix<sup>17</sup> et de son prédécesseur, l'instrument de stabilité<sup>18</sup>. Par exemple, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix fournit, dans le cadre d'un projet plus vaste de renforcement des capacités, des équipements à la police du Cameroun pour l'aider à lutter contre le groupe Boko Haram (étant donné que ce dernier est un facteur de déstabilisation en Afrique de l'Ouest et que, en tant que tel, il compromet le développement et la stabilité de l'UE et des pays partenaires).

Dans le cadre plus large de l'approche de l'UE à l'égard de la région du Sahel, un vaste projet financé par l'instrument de stabilité a permis de fournir des équipements de base et un soutien (sous la forme de formation et d'encadrement) en vue de développer les capacités des forces de police au Niger et de les mettre en mesure de fonctionner de manière autonome. Ce projet s'inscrit dans un large programme de soutien qui porte notamment sur la promotion des initiatives de paix et de réconciliation, le déminage et la réinsertion socio-économique.

Dans le cadre du Fonds européen de développement<sup>19</sup> (FED), la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique<sup>20</sup> apporte un appui à l'Union africaine et aux communautés économiques régionales aux fins de la prévention et, le cas échéant, de la gestion des crises. Les fonds dégagés à ce titre servent entre autres à financer les coûts opérationnels des opérations de maintien de la paix africaines (à l'exclusion des salaires), la formation et les exercices, les systèmes de commandement, de contrôle et de communication ou des missions d'information. Depuis la création de la facilité en 2003, plus de 1 200 000 000 EUR ont été consacrés aux efforts africains de consolidation de la paix par son intermédiaire.

Parmi les exemples récents d'opérations de soutien de la paix menées par l'Afrique et bénéficiant d'un appui financier européen figure la mission de l'Union africaine en Somalie<sup>21</sup> (AMISOM). Depuis 2007, quelque 800 000 000 EUR ont été affectés à cette mission, qui joue un rôle déterminant dans la mise en place de conditions de sécurité minimales pour le processus politique en Somalie et la

---

<sup>17</sup> Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 15.3.2014).

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (JO L 327 du 24.11.2006).

<sup>19</sup> Article 15 du règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015).

<sup>20</sup> L'article 11 de l'accord de partenariat de Cotonou, intitulé «Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits», et les conclusions du Conseil à ce sujet constituent la base juridique de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique; décision n° 3/2003 du Conseil des ministres ACP-CE du 11 décembre 2003 concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9<sup>e</sup> Fonds européen de développement consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (JO L 345 du 31.12.2003).

<sup>21</sup> Un appui financier a également été apporté à la mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et à la mission internationale de soutien à la République centrafricaine sous conduite africaine (MISCA).

fourniture d'une aide humanitaire par les acteurs concernés, et qui contribue également à la création de conditions favorables à la reconstruction, à la réconciliation et au développement durable dans le pays.

Enfin, l'aide financière de l'UE à l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) vise à renforcer les capacités et le bon fonctionnement de l'AAPS et à améliorer la coopération pour prévenir et, au besoin, gérer et régler les conflits en Afrique<sup>22</sup>.

Ces exemples montrent que le renforcement des capacités dans le secteur de la sécurité peut être axé sur les forces civiles et/ou de police, mais également sur l'armée. Les fonctions liées à la sécurité peuvent s'inscrire dans des structures organisationnelles différentes selon les pays. Par exemple, les fonctions de protection civile, de contrôle des frontières et de surveillance maritime peuvent être militaires, civiles ou hybrides.

## **2.2 Les difficultés à surmonter en vue d'une mise en œuvre efficace sur le terrain: cas pilotes**

En ce qui concerne l'aide de l'UE au renforcement des capacités de l'armée, des cas pilotes ont été choisis, au Mali et en Somalie, afin d'examiner les difficultés qui se présentent actuellement. Les premières constatations laissent entrevoir des besoins de formation et d'équipements ainsi que la nécessité d'améliorer la coordination, au niveau tant opérationnel que stratégique<sup>23</sup>.

### **Le cas pilote du Mali**

L'objectif de la mission de formation de l'UE au Mali<sup>24</sup> (EUTM Mali), financée par des contributions des États membres et le mécanisme Athena<sup>25</sup>, consiste à former les soldats maliens pour leur permettre de constituer une armée nationale efficace et démocratiquement responsable, capable de contribuer à stabiliser le pays. Les conseils en matière militaire et en ce qui concerne la formation sont ciblés sur la formation opérationnelle, le commandement et le contrôle, les chaînes logistiques et les ressources humaines. Une formation est également dispensée sur le droit humanitaire international, la protection des civils et les droits de l'homme. L'aide au renforcement des capacités est apportée aux forces armées maliennes qui opèrent sous le contrôle des autorités civiles légitimes dans le sud. Une fois formés, les bataillons sont déployés dans le nord du pays pendant au moins six mois.

Toutefois, les unités formées manquent de matériel de communication, ce qui entrave le commandement et le contrôle. Les soldats ne disposent pas d'équipements de protection contre les mines et les engins explosifs. De plus, des ambulances, des réservoirs d'eau et des camions de

---

<sup>22</sup> Cela passe notamment par un soutien aux structures et initiatives de médiation africaines, un appui au Groupe des sages, au Conseil de paix et de sécurité, au Système continental d'alerte rapide et à la Force africaine en attente, ainsi que le renforcement des capacités de l'Union africaine et des organisations régionales africaines dans les domaines de la gestion financière des opérations de soutien de la paix, de la planification, des ressources humaines, de l'échange d'informations et de l'analyse.

<sup>23</sup> Les processus d'analyse des lacunes et de gestion des risques sont en cours et pourraient conduire à la définition de différentes possibilités d'amélioration concrète, compte tenu du cadre juridique et institutionnel actuel.

<sup>24</sup> Décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) (JO L 14 du 18.1.2013).

<sup>25</sup> L'article 41 du traité UE fixe les principes régissant le financement des opérations de gestion de crises civiles et militaires de l'UE. Les opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ne peuvent pas être financées par le budget de l'Union. Les coûts communs de ce type d'opérations sont actuellement financés conformément à la décision (PESC) 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC (JO L 84 du 28.3.2015). À l'heure actuelle, tous les États membres à l'exception du Danemark contribuent à Athena.

ravitaillement en carburant sont nécessaires pour garantir leur autonomie et leur capacité à opérer de manière indépendante. Des biens de première nécessité (hébergement, alimentation, assistance médicale, etc.) font également défaut. Il convient d'aider les bataillons formés à se doter de ces équipements et à s'assurer cet appui afin qu'ils n'aient pas à compter sur le soutien de la population locale.

Dans certains cas, des solutions ponctuelles ont été trouvées, comme la mise à disposition de véhicules par d'autres donateurs au Mali, mais ce n'est pas systématique et il ne s'agit pas d'une solution viable à long terme. En l'absence d'un tel financement ad hoc, aucune autre source de financement n'a pu être trouvée pour combler les lacunes.

### **Le cas pilote de la Somalie**

En Somalie, l'action de l'UE passe par divers instruments. Par l'intermédiaire de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, l'UE est le principal contributeur financier à la mission AMISOM, une opération dirigée par l'Union africaine. En outre, l'UE mène trois missions PSDC en Somalie et dans l'ensemble de la région, axées sur la formation militaire, la lutte contre la piraterie et le renforcement des capacités maritimes.

La mission PSDC EUTM Somalia, ciblée sur la formation militaire en Somalie, a été lancée en avril 2010 pour soutenir et développer le secteur de la sécurité, en renforçant les forces armées du pays par la fourniture d'une formation militaire ciblée<sup>26</sup>. En 2014, les activités de conseil, d'encadrement et de formation de la mission EUTM ont été transférées à Mogadiscio, où la formation se déroule dans le camp d'entraînement de Jazeera, géré par la mission AMISOM.

Les conditions de vie et les infrastructures de formation ont longtemps été inadéquates dans le camp. Leur amélioration, y compris les travaux de construction, a pris beaucoup de temps, tandis qu'un soutien de base (eau, nourriture, lits, matelas et couvertures) faisait défaut. Ces insuffisances ont eu une incidence négative sur l'efficacité de la formation et un coût pour l'UE en termes d'image.

En tant qu'opération PSDC militaire, la mission EUTM est financée et dotée en personnel par les États membres contributeurs, auxquels vient s'ajouter le mécanisme Athena pour ce qui est des coûts communs<sup>27</sup>. Le camp d'entraînement de Jazeera est considéré comme une infrastructure de la mission AMISOM destinée à la formation des forces de sécurité somaliennes en conformité avec le mandat de ladite mission. En effet, la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique a une dimension exclusivement régionale et ne permet pas d'apporter un soutien au niveau national. Il est supposé que, si les fonds avaient été mis à disposition directement, une plus grande priorité aurait été accordée à la qualité du camp d'entraînement et les progrès auraient été plus rapides.

Ces cas pilotes ne mettent en évidence que certaines des difficultés qu'il faudra surmonter: le manque de fonds disponibles, les limites imposées au financement au titre de la facilité de soutien à la paix

---

<sup>26</sup> Décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (JO L 44 du 19.2.2010). En janvier 2013, le mandat de la mission EUTM a été prolongé pour la troisième fois, jusqu'en mars 2015, et élargi aux conseils stratégiques et à l'encadrement. Depuis 2010, près de 4000 membres de l'armée somalienne ont été formés dans le cadre de cette mission. La mission compte actuellement 125 personnes (formateurs et personnel auxiliaire) (mises à disposition par dix États membres et la Serbie).

<sup>27</sup> Jusqu'en août 2011, 4 800 000 EUR ont été consacrés aux coûts communs de la mission; d'août 2011 à décembre 2012, ce budget s'est élevé à 4 800 000 EUR; pour la période allant de février 2013 à mars 2015, il atteindra 11 600 000 EUR. L'augmentation des coûts est due en grande partie au déménagement vers Mogadiscio, et notamment aux coûts liés à l'installation et à la protection des forces.

pour l'Afrique, en particulier, et les problèmes pratiques découlant du recours à une multitude d'instruments différents dans le même contexte.

### **3. Améliorer le renforcement des capacités en vue de promouvoir la sécurité et le développement**

#### **3.1 Le cadre**

Du point de vue du droit primaire, deux principes fondamentaux sont à prendre en considération.

Une même action ne peut être financée à la fois par une mesure relevant de la PESC et un instrument fondé sur les articles 209 et 212 TFUE. Cela signifie, par exemple, que le renforcement des capacités en matière de sécurité au titre d'un nouvel instrument éventuel peut se faire dans le cadre de la politique de coopération au développement de l'UE, à condition que l'objectif et le contenu de l'instrument entrent dans le champ d'application de la politique de développement.

Les traités excluent que le budget de l'UE puisse être utilisé pour des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (voir l'article 41, paragraphe 2, TUE). C'est ce qui fait l'intérêt particulier du Fonds européen de développement et de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique dans le cadre des efforts actuellement entrepris pour «comblers le fossé» entre la PESC et divers instruments de développement, en vue de parvenir à une approche globale des questions relevant du couple sécurité-développement. En outre, le financement du renforcement des capacités dans le secteur de la sécurité au titre des articles 209 et 212 TFUE n'est pas exclu en soi, indépendamment de la nature civile ou militaire du bénéficiaire, mais nécessite une évaluation au cas par cas.

Au-delà de droit primaire, le cadre applicable à l'action extérieure de l'UE dans le domaine du renforcement des capacités en matière de sécurité se compose du cadre financier pluriannuel (CFP) et des bases juridiques des instruments de financement extérieur. Les instruments pertinents relevant du budget de l'UE comprennent:

- l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix<sup>28</sup> (ICSP);
- l'instrument d'aide de préadhésion<sup>29</sup> (IAP);
- l'instrument européen de voisinage<sup>30</sup> (IEV);
- l'instrument de coopération au développement<sup>31</sup> (ICD); et
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme<sup>32</sup> (IEDDH);
- le budget de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Enfin, la définition de l'aide publique au développement<sup>33</sup> (APD) limite potentiellement le financement du renforcement des capacités en matière de sécurité, dans la mesure où les critères

---

<sup>28</sup> Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 77 du 15.3.2014.

<sup>29</sup> Règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JO L 77 du 15.3.2014.

<sup>30</sup> Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, JO L 77 du 15.3.2014.

<sup>31</sup> Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JO L 77 du 15.3.2014.

<sup>32</sup> Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, JO L 77 du 15.3.2014.

réglissant l'APD excluent généralement les dépenses militaires. Cette restriction entre particulièrement en ligne de compte dans le contexte du CFP, qui prévoit que l'UE doit, au cours de la période 2014-2020, s'efforcer de faire en sorte qu'au moins 90 % de son aide globale extérieure soit considérée comme une APD<sup>34</sup>. En outre, l'ICD prévoit des objectifs spécifiques en matière d'APD<sup>35</sup> et une restriction portant sur les marchés publics d'armes ou de munitions et les opérations ayant des implications militaires ou en matière de défense<sup>36</sup>. Le FED exige que la programmation soit conçue de manière à satisfaire, dans la mesure du possible, aux critères applicables à l'APD<sup>37</sup>. En outre, les États membres déclarent que leur contribution au FED est conforme auxdits critères.

### **3.2 Tirer un meilleur parti des instruments existants**

#### **Instruments existants dans le cadre du budget de l'UE**

Une partie importante des programmes d'aide extérieure financés par les instruments de coopération au développement et de coopération technique de l'UE vise déjà à faire face à des défis en matière de sécurité et de développement<sup>38</sup>. Le CFP actuel comporte neuf programmes nationaux et huit programmes régionaux ou thématiques visant à soutenir la prévention et la résolution des conflits et à appuyer des activités liées à la paix et à la sécurité. En outre, des programmes plus largement axés sur la gouvernance et l'État de droit, prévoyant éventuellement de soutenir la transition des missions et opérations de la PESC vers d'autres instruments, sont en cours d'élaboration dans 45 pays.

Toutefois, dans le cadre de l'IcSP, de l'IAP, de l'IEV, de l'ICD et de l'IEDDH, l'aide financière au renforcement des capacités dans le secteur de la sécurité est soumise à diverses restrictions, exposées ci-dessus. Par conséquent, il n'existe actuellement aucun instrument budgétaire de l'UE permettant un financement global du renforcement des capacités en matière de sécurité dans les pays partenaires, en particulier de sa composante militaire.

Cette situation existe depuis une décennie. Lorsque la Commission européenne a soumis sa proposition initiale d'instrument de stabilité en 2004<sup>39</sup>, elle a suggéré d'étendre la base juridique au financement d'une aide à long terme au renforcement des capacités dans le domaine des opérations militaires de soutien à la paix. Toutefois, en raison de l'opposition des colégislateurs, aucune mention n'a été faite d'opérations militaires ou de soutien de la paix dans le texte final. Des objections s'étaient également élevées des rangs de la société civile.

---

<sup>33</sup> Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un cadre de concertation pour une coordination de l'aide. Il a établi une définition de l'APD internationalement reconnue, qui permet aux donateurs de faire la distinction entre les opérations d'organismes publics effectuées au titre de l'APD et les autres apports publics. Des discussions sur un éventuel réexamen des définitions de l'APD sont actuellement en cours.

<sup>34</sup> Conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 (document EUCO 37/13 du 8 février 2013).

<sup>35</sup> Article 2, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil.

<sup>36</sup> Article 3, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil.

<sup>37</sup> L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 322/2015 dispose que la programmation doit être conçue de manière à satisfaire dans toute la mesure du possible aux critères applicables à l'APD, en tenant compte de l'objectif de l'Union consistant à veiller à ce que, pour la période 2014-2020, une proportion de 90 % au moins de son aide extérieure globale soit considérée comme une APD.

<sup>38</sup> Au cours de la période 2001-2009, plus d'un milliard d'euros ont été dépensés pour appuyer des programmes de réforme des secteurs de la justice et de la sécurité. En 2013, plus de la moitié du total de l'aide bilatérale au développement fournie par l'UE a été affectée à des pays fragiles et en proie à des conflits, dont la plupart sont situés sur le continent africain.

<sup>39</sup> Sur la base de l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), remplacé par l'article 352 TFUE à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

## **Instruments existants hors du cadre budgétaire de l'UE**

En dehors du budget de l'UE, le FED octroie également des moyens opérationnels pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement de l'UE en direction du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), dans le cadre de l'accord de partenariat de Cotonou<sup>40</sup>.

L'APF a été créée en 2003 au titre du FED et constitue à ce jour l'instrument le plus ambitieux pour faire face aux problématiques interdépendantes de paix et de sécurité, en fournissant également un appui à des activités militaires.

L'APF reste toutefois un outil exceptionnel et temporaire. Les États membres ont soulevé à plusieurs reprises la question de sa viabilité financière et de la nécessité d'envisager d'autres sources de financement que le FED<sup>41</sup>. De plus, le programme d'action pluriannuel 2014-2016 de l'APF<sup>42</sup> exclut le financement «des munitions, des armes et du matériel militaire spécifique, des pièces de rechange pour les armes et le matériel militaire, ainsi que des salaires et de l'entraînement militaire des soldats. Une autre des limitations auxquelles est soumis cet instrument réside dans l'obligation légale de déclarer «dans toute la mesure du possible» les actions financées au titre du 11<sup>e</sup> FED en tant qu'APD<sup>43</sup>. Enfin, étant donné que le champ d'intervention de l'APF est exclusivement régional et géographique (l'Union africaine et les communautés économiques régionales), elle ne permet pas de financer des mesures de soutien au niveau national ou hors d'Afrique. Toutefois, l'UE et les pays et régions partenaires ont défini la paix et la sécurité ou la réforme du secteur de la sécurité comme des domaines d'intervention prioritaires dans le cadre de plusieurs programmes indicatifs régionaux et nationaux au titre du FED.

Si le financement du renforcement des capacités en matière de sécurité, y compris de son volet militaire, est possible au titre de l'APF, il est soumis à plusieurs autres restrictions qui peuvent faire obstacle à son utilisation effective dans toutes les situations auxquelles l'UE est confrontée.

Enfin, dernier point mais non le moindre, les États membres affectent également des ressources aux opérations militaires de l'UE en dehors du budget de l'UE, que ce soit directement au titre de leur participation à la PESC/PSDC ou par le biais du mécanisme ATHENA. Ce dernier gère le financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE menées dans le cadre de la PSDC. Ces coûts concernent, entre autres, l'établissement et les dépenses de fonctionnement des quartiers généraux, les infrastructures, la logistique et le soutien aux missions. À l'heure actuelle, le mécanisme ATHENA ne couvre pas les coûts supportés par un pays partenaire bénéficiant d'une mission ou d'une opération de soutien. Le Conseil a récemment approuvé un réexamen de la décision du Conseil relative à

---

<sup>40</sup> «Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres», signé à Cotonou le 23 juin 2000.

<sup>41</sup> Document 10342/11 du Conseil du 13 mai 2011, Conclusions du Conseil sur la reconstitution des ressources de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique pour la période 2011-2013; document 13935/12 du Conseil du 24 septembre 2012, Conclusions du Conseil sur la reconstitution des ressources de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique pour la période 2012-2013; règlement (UE) n° 322/2015 du Conseil (l'article 15 dispose qu'à la fin du premier programme d'action pluriannuel, l'Union et ses États membres feront le point sur les résultats et les procédures de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et discuteront des futures formules de financement possibles. Dans ce contexte, et afin d'asseoir la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique sur des bases plus solides, l'Union et ses États membres tiendront des discussions pour examiner tant la question du financement des opérations de soutien à la paix, y compris celles qui sont financées par le FED, que celle d'un soutien durable de l'Union aux opérations de soutien de la paix sous conduite africaine au-delà de 2020).

<sup>42</sup> Document 8269/14 du Conseil du 28 mars 2014, *Three-year Action Programme for the African Peace Facility 2014-2016* (programme d'action triennal 2014-2016 pour la facilité de soutien à la paix en Afrique).

<sup>43</sup> Voir note de bas de page n° 37.

ATHENA, qui permet notamment à ce mécanisme de mettre en œuvre des ressources budgétaires de l'UE, conformément aux règles et procédures existantes<sup>44</sup>.

### **Coordination et cohérence**

Malgré les restrictions décrites ci-dessus, il serait possible d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre existant, grâce à une approche plus cohérente et mieux coordonnée.

Le soutien de l'UE au renforcement des capacités en matière de sécurité doit reposer sur des principes présidant à l'action extérieure de l'UE, notamment: i) l'adhésion du pays partenaire aux mesures proposées et l'alignement sur les stratégies de développement à long terme de celui-ci; ii) le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire; et iii) la cohérence par rapport aux autres actions de l'UE, dans le cadre plus large d'une approche globale de l'UE à l'égard des conflits et crises extérieurs<sup>45</sup>. Il importe en outre de procéder à une analyse des contextes afin d'éviter que l'aide au renforcement des capacités ne soit axée sur l'offre, de développer une méthode de gestion des risques, de s'assurer un large soutien de la part de la communauté internationale et de veiller à la coordination avec d'autres acteurs sur le terrain.

Tout en respectant les cadres institutionnels et juridiques existants, les mesures concrètes suivantes pourraient permettre d'améliorer la coordination au sein de l'UE, y compris avec et entre les États membres, sur les plans stratégique et opérationnel:

- i) Renforcer les échanges d'informations sur les activités en cours et planifiées visant au renforcement des capacités dans les grands domaines de gestion de la prévention des crises (y compris l'appui aux secteurs de la justice et de la sécurité), menées dans le cadre de la coopération bilatérale des États membres, des instruments de coopération au développement et de coopération technique de l'UE et de la PSDC.
- ii) Étendre le partage d'informations aux partenaires multilatéraux de l'UE (notamment les Nations unies, l'OTAN et l'OSCE) et à d'autres pays tiers et partenaires stratégiques avec lesquels l'UE partage des priorités convergentes et complémentaires.
- iii) Mettre à profit l'introduction du cadre politique pour la gestion des crises afin de renforcer les liens entre les services s'occupant de coopération au développement et de questions de sécurité. Cela favorisera une analyse globale de l'engagement de l'UE dans un contexte donné, avant l'adoption de toute nouvelle mesure relevant ou non de la PSDC.
- iv) Les actions menées au titre de la PSDC devraient mieux exploiter l'expertise en matière de coopération au développement. De même, les programmes de développement peuvent bénéficier de l'expertise acquise dans le cadre de la PSDC et par les États membres, ce qui permettrait également de garantir la cohérence, notamment entre les travaux des comités de gestion spécifiques aux différents instruments et les travaux des groupes de travail du Conseil s'occupant de la politique de sécurité et de défense commune.

---

<sup>44</sup> Voir note de bas de page n° 25.

<sup>45</sup> Compte tenu des huit domaines définis dans la communication conjointe sur l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, de décembre 2013: i) élaborer une analyse commune; ii) définir une vision stratégique commune; iii) mettre l'accent sur la prévention; iv) mobiliser les différents atouts et capacités de l'Union; v) assurer un engagement sur le long terme; vi) création d'un lien entre les politiques et les actions intérieures et extérieures; vii) mieux exploiter les délégations de l'UE; viii) travailler en partenariat.

v) Organiser des échanges plus réguliers et systématiques entre les délégations de l'UE et les missions et/opérations de la PSDC au niveau des pays partenaires. Prévoir un système de rapports conjoints aux hiérarchies respectives des différents quartiers généraux. Harmoniser les procédures de détachement des agents de liaison des missions et opérations de la PSDC dans les délégations de l'UE et les intégrer au système de recrutement et d'appels à contribution pour ces missions et opérations.

Pour appuyer et mettre en œuvre ces engagements, les initiatives suivantes devraient, en outre, être développées sur la base de propositions de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (la haute représentante):

i) un cadre stratégique pour la réforme du secteur de la sécurité à l'échelle de l'UE, commun à la PSDC et à la politique de coopération au développement. Ce cadre commun devrait respecter les exigences réglementaires des instruments existants. Il pourrait s'appuyer utilement sur les enseignements tirés des programmes/missions/opérations menés en Bosnie-Herzégovine, en République démocratique du Congo et en Afghanistan en ce qui concerne la transition de la PSDC vers d'autres instruments.

ii) Un cadre partagé d'évaluation, de suivi et de résultats pour les activités liées au renforcement des capacités et aux réformes dans le secteur de la sécurité, quel que soit le domaine d'action dont elles relèvent.

iii) Une méthode de gestion des risques spécifiques au soutien apporté par l'UE à des pays ou organisations partenaires en matière de sécurité. Celle-ci pourrait, par exemple, s'appuyer sur la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme<sup>46</sup> des Nations unies, qui a été mise au point pour orienter l'action des Nations unies en faveur du secteur de la sécurité, et sur le cadre de gestion des risques mis en place pour les opérations d'appui budgétaire de l'UE<sup>47</sup>.

#### **4. Aller de l'avant: un nouvel engagement à agir efficacement en faveur de la paix et de la stabilité avec nos partenaires**

L'UE demeure déterminée à jouer un rôle essentiel dans le maintien de la paix et de la stabilité internationales, la prévention des conflits et la mise en place des conditions d'un développement durable au niveau mondial.

L'un des manières essentielles d'y parvenir consiste à faire en sorte que les pays partenaires et les organisations régionales soient de plus en plus à même de prévenir et de gérer les crises eux-mêmes, en bénéficiant de la part de l'UE d'une aide efficace au renforcement de leurs capacités en matière de sécurité.

Il est temps de redoubler d'efforts en prenant appui sur l'expérience acquise jusqu'ici. Nous attendons du Conseil européen de juin 2015 un engagement politique plus marqué et des orientations précises pour mieux aborder la question du couple sécurité-développement.

La Commission européenne et la haute représentante s'engagent à mettre en œuvre les mesures présentées dans la présente communication conjointe en vue de favoriser la coordination et la cohérence des instruments existants. Dans le cadre d'une approche globale des conflits et crises

---

<sup>46</sup> Document A/67/775-S/2013/110 du 5 mars 2013, Nations unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité.

<sup>47</sup> Lignes directrices sur l'appui budgétaire, EuropeAid (direction générale du développement et de la coopération), Commission européenne, septembre 2012.

extérieurs, ces efforts ne seront pleinement efficaces que s'ils s'accompagnent d'actions correspondantes menées avec et entre les États membres pour améliorer leurs propres instruments aux niveaux stratégique et opérationnel. Une «unité d'action» est nécessaire pour garantir la capacité collective de l'UE à s'engager en temps utile, avec les mécanismes et les ressources appropriés à un contexte spécifique, dans un pays partenaire ou aux côtés d'une organisation régionale.

Compte tenu de l'ampleur du défi à relever, les limitations existantes ne devraient pas seulement faire l'objet d'arrangements ad hoc. La Commission européenne et la haute représentante estiment qu'il conviendrait plutôt d'étudier la faisabilité pratique des trois mesures suivantes:

- i) une proposition d'adaptation de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique afin d'en revoir les limitations;
- ii) la création d'un dispositif liant les questions de paix, de sécurité et de développement dans le cadre d'un ou plusieurs instruments existants;
- iii) un instrument spécifique à cet effet.

Toute proposition en ce sens devrait faire l'objet d'une analyse d'impact préalable qui devrait examiner, entre autres, les conséquences politiques, en termes d'image, et budgétaires, et l'incidence sur les droits fondamentaux. L'engagement politique de la Commission de proposer une budgétisation des besoins du FED devra être pris en compte dans le contexte de ce débat.

Les États membres sont également invités à réfléchir à un éventuel élargissement du mécanisme ATHENA afin d'y inclure le renforcement des capacités dans les pays partenaires.

Il est important qu'un large éventail de parties prenantes des domaines de la politique étrangère, de la défense, du développement et de l'aide humanitaire soient associées au suivi de la présente communication conjointe.

La Commission européenne et la haute représentante invitent le Parlement européen et le Conseil à soutenir l'approche exposée dans la présente communication conjointe et à s'engager résolument dans la voie d'une action plus cohérente et plus efficace de l'UE pour le renforcement des capacités à l'appui de la sécurité et du développement.