



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.5.2006
COM(2006) 253 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET
AU PARLEMENT EUROPEEN**

**Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur
de la sécurité**

{SEC(2006) 658}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Motivation et objectif général	4
3.	Le système de sécurité et sa réforme.....	5
3.1.	Nécessité d'une réforme du secteur de la sécurité	5
3.2.	Le système de sécurité et sa réforme.....	6
4.	Appui de la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité	7
4.1.	Domaines d'engagement.....	7
4.2.	Principes régissant l'appui de la CE à la réforme du secteur de la sécurité.....	8
4.3.	Rôle particulier et importance de l'appui de la CE à la réforme du secteur de la sécurité	9
5.	Appui de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité dans l'avenir.....	10
5.1.	Perspectives communautaires sur les moyens de renforcer l'ensemble de l'appui fourni par l'UE à la réforme du secteur de la sécurité.....	10
5.2.	Recommandation visant à renforcer la contribution de la CE à l'appui global fourni par l'UE sur le plan de la réforme du secteur de la sécurité.....	12

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité

1. INTRODUCTION

L'action extérieure de l'Union européenne met en avant le rôle qu'elle joue en tant qu'acteur et partenaire international pour défendre ses valeurs communes, à savoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, l'égalité des sexes, l'État de droit ainsi que la solidarité et la justice. La réforme du secteur de la sécurité (RSS)¹ fait également partie des valeurs communes. La prévention et la résolution de conflits violents, la lutte contre le terrorisme et la recherche de solutions pour remédier à la fragilité des États s'inscrivent dans le cadre des efforts déployés par l'Union européenne pour lutter contre l'insécurité et éradiquer la pauvreté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, le développement durable et la sécurité mondiale.

Aujourd'hui, la communauté internationale et l'Union européenne prennent de plus en plus conscience du fait que la réforme du secteur de la sécurité, ou *réforme du système de sécurité* comme on l'appelle également, qui reflète la nature plurisectorielle du système de sécurité, joue un rôle important dans la prévention des conflits, le rétablissement de la paix ainsi que la démocratisation et contribue au développement durable. La réforme du secteur de la sécurité concerne tant les organes qui assurent un niveau de sécurité aux citoyens que les institutions étatiques chargées de la gestion et de la surveillance de ces organes. Par conséquent, la réforme du système de sécurité dépasse la notion d'efficacité de chaque service (notamment l'armée, la police, la justice, etc.); elle se concentre plutôt sur le fonctionnement général du système de sécurité comme élément d'une réforme, d'une politique et d'une stratégie de gouvernance du secteur public. En d'autres termes, il conviendrait de considérer la réforme du secteur de la sécurité comme un processus global destiné à renforcer le niveau de sécurité pour tous les citoyens et à remédier aux déficits de gouvernance. Cette approche est destinée à garantir que le secteur de la sécurité reste lié à l'ensemble du secteur public et soit entièrement pris en compte – de façon équilibrée – pour l'affectation des ressources publiques et dans le cadre institutionnel de l'État. Bien que certains aspects de la réforme du secteur de la sécurité puissent s'inscrire sur le court terme, l'ensemble du processus doit être envisagé à long terme et reposer sur une forte autonomie nationale.

¹ Ces éléments ressortent de documents de stratégie importants comme la déclaration commune de l'Union européenne sur la politique de développement, "le consensus européen" sur le développement, adoptée par le Conseil le 22 novembre 2005, publiée au Journal officiel n° C 46 du 24/02/2006 et la stratégie européenne de sécurité (SES), adoptée par le Conseil européen en décembre 2003.

La réforme du secteur de la sécurité ne constitue pas un nouveau domaine d'engagement pour l'Union européenne. Depuis plusieurs années, elle fait partie intégrante du processus d'intégration et d'élargissement de l'Union européenne ainsi que de l'aide extérieure que celle-ci apporte. L'Union européenne soutient, par le biais d'instruments communautaires et d'un large éventail de politiques, les processus de réforme engagés dans les pays partenaires et les régions dans différentes parties du monde. Les politiques et instruments concernés ont trait à la coopération au développement, à l'élargissement, au processus de stabilisation et d'association, à la politique européenne de voisinage, à la prévention des conflits et à la gestion des crises, à la démocratie et aux droits de l'homme ainsi qu'à l'aspect extérieur de la liberté, de la sécurité et de la justice.

Ces dernières années, l'Union européenne a étoffé les capacités dont elle a besoin pour appuyer la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) telle qu'énoncée dans la stratégie européenne de sécurité². De cette manière, les missions relevant de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et l'action de la Communauté dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité peuvent être complémentaires, notamment dans les pays en situation de crise ou d'après-crise. Certains États membres de l'UE soutiennent également très activement les processus de réforme du secteur de la sécurité dans un cadre bilatéral. Par conséquent, la nécessité d'engager une réflexion plus cohérente dans ce domaine à l'échelon de l'UE, et qui soit commune aux trois piliers, a été exprimée par les États membres et la Commission afin de rendre l'action extérieure de l'UE plus efficace dans ce domaine. Le présent document de réflexion constitue la contribution de la Commission européenne à un cadre stratégique communautaire mieux défini et intégré pour la conduite de la réforme du système de sécurité.

2. MOTIVATION ET OBJECTIF GENERAL

Le présent document expose les principes et les normes relatifs à l'engagement de la Communauté européenne en faveur de la réforme du secteur de la sécurité. Il se fonde sur l'appui actuellement fourni dans différents pays, sur la situation régionale et sur les cadres stratégiques pertinents au titre desquels la CE soutient la réforme du secteur de la sécurité ainsi que sur les motifs à l'origine de la réforme du secteur de la sécurité, qui jouent un rôle important dans l'appui apporté par la Communauté. De cette façon, le cadre stratégique permettra d'élaborer des approches stratégiques mieux coordonnées pour les activités communautaires relevant des différents instruments stratégiques, en reconnaissant que la réforme du secteur de la sécurité doit être considérée comme une question transversale, dépassant les différentes composantes de l'aide extérieure de la CE. La présente réflexion s'efforce en outre de définir le rôle joué par la Communauté dans le cadre élargi de l'action extérieure menée par l'UE dans le domaine de la RSS afin de garantir la complémentarité entre les activités de la CE et celles entreprises par l'UE dans le cadre de la PESC/PESD ainsi que par les États membres à un échelon bilatéral. L'objectif est de faire en sorte que la présente réflexion et celle engagée par l'UE au sujet de l'appui apporté au titre de la PESD en faveur de la réforme du secteur de la sécurité, adoptée sous la

² Ibid.

présidence britannique³, soient complémentaires et se rejoignent dans le cadre d'une réflexion globale sur la réforme du secteur de la sécurité au niveau communautaire.

3. LE SYSTEME DE SECURITE ET SA REFORME

3.1. Nécessité d'une réforme du secteur de la sécurité

Pour la CE, la sécurité ne se limite pas au territoire d'un État ou d'un régime particulier; elle englobe la sécurité extérieure et intérieure d'un État et de sa population. Elle porte donc principalement sur la sécurité humaine (affranchissement de l'état de besoin, absence de peur et liberté d'agir pour son propre compte)⁴ et même d'aller encore plus loin en plaçant la sécurité des citoyens au cœur des attentes. Les citoyens devraient pouvoir attendre de l'État qu'il soit en mesure de maintenir la paix et de garantir la sécurité des intérêts stratégiques du pays ainsi que la protection de leur vie, de leur droit à la propriété et de leurs droits politiques, économiques et sociaux. L'État doit pouvoir protéger ses citoyens de la menace que constitue l'insécurité, notamment les conflits violents et le terrorisme, tout en veillant à ce que les institutions et les droits ne soient pas ébranlés par de telles menaces. Le présent document de réflexion porte principalement sur les aspects qui visent à contribuer à la paix, à la protection de la vie et de l'intégrité physique, et à garantir le respect de la loi ainsi que la surveillance des organes exécutifs par le système judiciaire et les institutions démocratiques.

Des armées régulières pléthoriques et sous-payées, des forces irrégulières et des sociétés de gardiennage agissant en marge de la loi, l'absence d'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi que son statut imprécis et l'insuffisance de ses ressources, le manque de capacités, de compétences juridiques et parfois de volonté politique de la part des parlements concernant l'obligation de rendre compte des services de sécurité, la violation des droits de l'homme par la police et l'armée, une culture d'impunité au niveau de l'État et l'incapacité à protéger la population contre le terrorisme, voilà certains des défis auxquels sont confrontés les pays partenaires de l'UE et qui entravent les efforts fournis en commun pour parvenir à un développement durable. Les droits des citoyens sont principalement foulés par les fonctionnaires des pays où la société civile est brimée et, par voie de conséquence, où la démocratie est peu développée voire inexistante. Ces défis ont également une incidence sur la stabilité des régions et sur l'ensemble de la communauté internationale. L'armée n'est qu'un moyen d'assurer la sécurité de la population. La police et la gendarmerie, les tribunaux et le système carcéral participent au maintien de la sécurité en assurant le respect de la loi et de l'ordre à l'intérieur de l'État. Les instances démocratiques de surveillance (parlements, médiateurs, etc.) ainsi que le système judiciaire contribuent également à la sécurité en empêchant les abus de pouvoir et en veillant à ce que les politiques soient mises en œuvre conformément aux mandats délivrés. La surveillance peut également être exercée par les organisations de la société civile (commissions publiques de surveillance,

³ Conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures des 21 et 22 novembre 2005.

⁴ *La sécurité humaine maintenant*, rapport final de la Commission sur la sécurité humaine (2003) et la communication de la Commission sur la gouvernance et le développement, COM(2003) 615 final.

commissions d'examen des plaintes du public) et, de manière informelle, par la pression des ONG, les médias d'investigation, etc.

3.2. Le système de sécurité et sa réforme

Le **système de sécurité** correspond, selon la définition donnée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE⁵, à l'ensemble des institutions de l'État et des différentes entités qui jouent un rôle dans la sécurité de l'État *et* de sa population.

Acteurs essentiels de la sécurité, dont les organismes chargés de l'exécution de la loi: armées; police; gendarmerie; forces paramilitaires; garde présidentielle; services de renseignement; gardes-côtes; gardes-frontières; autorités douanières; unités locales de sécurité ou unités de réserve.

Organes de gestion de la sécurité et de surveillance: parlement/pouvoir législatif; gouvernement/pouvoir exécutif, dont les ministères de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères; organes consultatifs nationaux sur la sécurité; chefs coutumiers et autorités traditionnelles; organismes de gestion financière; société civile, notamment les médias, les milieux universitaires et les ONG.

Institutions judiciaires: ministères de la justice; administration pénitentiaire; services des enquêtes et des poursuites pénales; pouvoir judiciaire (tribunaux et juridictions), services chargés de l'application de la justice (huissiers de justice et huissiers d'audience), systèmes judiciaires coutumiers et traditionnels; commissions chargées de la défense des droits de l'homme et médiateurs, etc.

Forces de sécurité non officielles: armées de libération; guérillas; gardes du corps privés; sociétés de sécurité privées, etc.

La *réforme du système de sécurité* sert à désigner la transformation du système de sécurité, lequel comprend tous ces acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soient respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité. L'objectif de la CE consiste à contribuer explicitement à la consolidation de la bonne gouvernance, de la démocratie, de l'État de droit, à la protection des droits de l'homme et à une utilisation efficace des ressources publiques. Le contrôle civil et la surveillance du Parlement sont, à cet égard, des éléments essentiels de la réforme du secteur de la sécurité.

⁵ *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance, Principes et bonnes pratiques, lignes directrices du CAD et ouvrages de référence (Paris, OCDE 2004).*

4. APPUI DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE A LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

4.1. Domaines d'engagement

La Communauté européenne (CE) appuie la réforme du secteur de la sécurité dans plus de 70 pays, par le biais de programmes géographiques et thématiques⁶. Elle fournit notamment un appui en Europe orientale, dans le nord et le sud du Caucase ainsi qu'en Asie centrale, dans les Balkans occidentaux, en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique, dans le sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient, en Amérique latine ainsi qu'en Asie.

La CE a soutenu la réforme du secteur de la sécurité dans des pays et des régions relativement stables, dans des pays en transition ou traversant des processus de démocratisation à long terme ainsi que dans des pays où les conflits venaient de prendre fin ou qui se trouvaient dans un processus à long terme de rétablissement de la paix et de reconstruction⁷. Ce soutien porte également sur la réforme des organismes chargés de l'exécution de la loi, les institutions judiciaires ainsi que les institutions de l'État responsables de la gestion et de la surveillance du système de sécurité. De nombreuses activités sont également destinées à contribuer au renforcement du contrôle civil et de la gouvernance démocratique du secteur public en général ainsi qu'à assurer le respect des droits de l'homme, qui englobent également le secteur de la sécurité et contribuent donc indirectement à la réforme du secteur de la sécurité. En relation avec ces mesures, la CE appuie le renforcement des capacités des organisations régionales et infrarégionales nécessaires pour la mise en oeuvre des activités afférentes au secteur de la sécurité et des réformes dans le domaine de la paix et de la sécurité, qui peuvent également avoir des retombées positives sur les efforts déployés au niveau national concernant la réforme du secteur de la sécurité.

Plusieurs politiques et stratégies entrent en considération pour l'aide apportée dans ce domaine. Même si les principes régissant l'appui à la réforme du secteur de la sécurité devraient être identiques pour toutes les formes d'appui communautaire en la matière, les approches suivies et les méthodes de mise en oeuvre peuvent varier en fonction des cadres stratégiques et des contextes nationaux⁸. Les États membres de l'UE et la CE ont contribué, au sein du CAD de l'OCDE, à l'élaboration de lignes directrices relatives à l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, *Réforme du secteur de la sécurité et gouvernance*⁹, qui constituent un fondement important pour l'engagement de la CE dans ce domaine sur le plan des normes, des principes et de l'orientation opérationnelle.

L'extension des conditions requises pour l'aide publique au développement (APD) dans le domaine de la sécurité, convenue lors de la réunion à haut niveau du CAD de

⁶ Voir annexe 2: Domaines dans lesquels la CE appuie la réforme du secteur de la sécurité – Exemples de régions et de pays.

⁷ Ibid.

⁸ Voir l'annexe 1 – Cadres stratégiques de la CE – et l'annexe 3 concernant le cycle de programmation.

⁹ *Réforme du système de sécurité et gouvernance, Principes et bonnes pratiques, lignes directrices et ouvrages de référence* (2004).

l'OCDE en mars 2005, signifie qu'un plus large éventail d'activités relatives à la réforme du secteur de la sécurité pourra dorénavant être financé sur les fonds affectés à la coopération au développement. Sont compris tous les aspects civils de la réforme du secteur de la sécurité ainsi que les activités ayant trait au contrôle démocratique et civil des composantes militaires de la RSS, notamment la gestion financière et administrative des questions de défense¹⁰.

La CE fournit un appui en étroite coopération avec les acteurs nationaux, régionaux et internationaux, dont les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'OSCE, pour garantir la viabilité des processus de changement et leur appropriation au niveau national. L'assentiment politique des acteurs nationaux est crucial pour la viabilité du processus de réforme. Par conséquent, l'appropriation nationale du processus global de réforme devrait toujours être garantie parallèlement à l'engagement de différents acteurs nationaux et régionaux. Le dialogue politique avec les pays tiers est un instrument important pour aider l'UE et les pays partenaires à se mettre d'accord sur des objectifs communs et des actions prioritaires. En outre, l'application des principes du CAD de l'OCDE afférents à un engagement international adapté dans les États fragiles¹¹, tant par la Communauté que par les États membres, pourrait continuer de contribuer au renforcement d'un cadre d'action permettant d'appuyer la réforme du secteur de la sécurité dans de tels cas.

4.2. Principes régissant l'appui de la CE à la réforme du secteur de la sécurité¹²

Les processus de réforme du système de sécurité devraient:

- être des processus de réforme pris en charge au niveau national ou régional, destinés à renforcer la bonne gouvernance, les normes démocratiques, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, conformément aux normes internationales¹³;
- répondre aux exigences fondamentales d'un système de sécurité qui fonctionne de façon satisfaisante, à savoir élaborer un concept de sécurité pris en charge à

¹⁰ Coopération technique fournie au parlement, aux ministères, aux organismes chargés de l'exécution de la loi et aux institutions judiciaires en vue de les aider à surveiller et à réformer le système de sécurité de manière à améliorer la gouvernance démocratique et le contrôle civil; coopération technique fournie aux gouvernements pour améliorer le contrôle civil et démocratique de la budgétisation, de la gestion, de la responsabilisation et de l'audit des dépenses en matière de sécurité, dont les budgets militaires, dans le cadre d'un programme de gestion des dépenses publiques; assistance en faveur de la société civile pour accroître ses compétences et sa capacité à examiner avec soin le système de sécurité de façon à ce qu'il soit géré conformément aux normes démocratiques et aux principes de responsabilisation, de transparence et de bonne gouvernance. L'appui direct à l'armée et aux forces de sécurité non officielles n'est pas inclus.

¹¹ Lors de la réunion à haut niveau du CAD de l'OCDE, les ministres chargés du développement et les responsables des organismes d'aide ont décidé, le 3 mars 2005, que les principes arrêtés par le groupe des États fragiles du CAD de l'OCDE sur un engagement international adapté dans les États fragiles ("good international engagement in fragile states") par les acteurs du développement et de la sécurité devraient être pilotés dans 9 États fragiles jusqu'à la fin de 2006 et adoptés par la réunion à haut niveau en 2007.

¹² Ils sont fondés sur les principes exposés dans les lignes directrices du CAD de l'OCDE: *Réforme du système de sécurité et gouvernance, Principes et bonnes pratiques*, lignes directrices du CAD et ouvrages de référence (Paris, OCDE 2004).

¹³ Voir annexe 4.

l'échelon national, définir clairement les politiques à suivre et assurer la bonne gouvernance des institutions chargées de la sécurité tout en veillant à ce que la mise en place d'unités de sécurité professionnelles soit accompagnée d'une obligation de rendre des comptes aux autorités civiles et d'une capacité à réaliser les tâches opérationnelles qui leur sont confiées;

- être considérés comme un cadre permettant de relever les différents défis auxquels les États et leur population sont confrontés en matière de sécurité et être fondés sur une approche plurisectorielle, respectant l'égalité entre hommes et femmes et répondant aux besoins de réforme dans différents secteurs clés. Parmi les réformes nécessaires, on peut citer la séparation des tâches entre les différents services et les différents organismes ainsi que la prise en considération du rôle que la société civile et d'autres structures de gouvernance ne relevant pas de l'État, comme les systèmes judiciaires traditionnels qui existent dans certaines sociétés, peuvent jouer dans l'établissement et la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité à l'échelon national;
- reposer sur les principes de responsabilisation et de transparence qui s'appliquent également dans l'ensemble du secteur public, en particulier l'amélioration de la gouvernance par le biais d'une surveillance accrue des processus de sécurité par des organes civils et parlementaires;
- être fondés sur le dialogue politique engagé avec chaque pays partenaire sur les droits de l'homme, les questions de développement et de sécurité, et se dérouler en synergie avec d'autres instruments.

4.3. Rôle particulier et importance de l'appui de la CE à la réforme du secteur de la sécurité

L'objectif de la CE consiste à apporter une valeur ajoutée concourant à la réforme du secteur de la sécurité sur la base des éléments suivants:

- Le caractère supranational de la Commission et son expérience en matière de défense de la démocratie, des droits de l'homme et de reconstruction des pays, notamment dans des situations très difficiles, lui permettent de mettre en œuvre des activités que d'autres acteurs ne pourraient pas réaliser, y compris les bailleurs de fonds bilatéraux.
- Le rayonnement international de la CE permet à la Commission d'agir, le cas échéant, dans pratiquement toutes les régions du monde et d'apporter une réponse à des situations très différentes les unes des autres.
- Une présence à long terme sur le terrain, par l'intermédiaire des délégations de la CE, signifie que la CE peut apporter un appui de longue durée tant au dialogue national sur la réforme du secteur de la sécurité qu'aux différents aspects du processus y afférents.

- L'engagement en faveur de la cohérence de la politique pour le développement, en particulier lorsque les politiques de la CE ont des conséquences importantes pour les pays en développement. Il est capital de suivre une approche cohérente eu égard à la réforme du secteur de la sécurité, qui tienne compte de l'interdépendance étroite entre la sécurité, le développement et la gouvernance, y compris les principes démocratiques, l'État de droit, les droits de l'homme et le renforcement des capacités institutionnelles, pour que la réforme soit menée à bien et que les ressources financières limitées soient utilisées en toute efficacité, non seulement au niveau de la Communauté et des États membres, mais aussi à l'échelon des pays partenaires.
- Le large éventail d'instruments – L'appui apporté par la CE à la réforme du secteur de la sécurité fait partie de son aide extérieure traditionnelle et du dialogue politique communautaire. La capacité à coordonner l'action de la CE au moyen des différents instruments stratégiques et financiers dont elle dispose est un avantage considérable pour la réforme du système de sécurité.
- La CE peut s'appuyer sur les nombreuses expériences acquises par les États membres en matière de réforme du secteur de la sécurité. La plupart des nouveaux États membres ont effectué une réforme en profondeur de leur secteur de la sécurité à l'occasion d'un changement de régime, de la mise en place d'institutions démocratiques et de l'établissement de l'État de droit.
- La capacité à coordonner et à faciliter l'harmonisation des actions de la CE dans des situations de transition en favorisant l'établissement de liens, après une crise, avec la relance et le développement à long terme, en recherchant les causes profondes du conflit et en assurant la coordination ainsi que la complémentarité avec les actions menées par l'UE dans le cadre de la PESC/PESD, par les États membres, par d'autres organisations régionales et multilatérales et par la société civile locale, constitue un avantage capital pour la réforme du système de sécurité. Cette démarche peut renforcer le processus de réforme dans les pays où un conflit vient de prendre fin et devrait être guidée par des stratégies de transition intégrées, notamment l'établissement de liens bien déterminés entre l'appui à la réforme du secteur de la sécurité et le soutien fourni en matière de désarmement, démobilisation et réinsertion d'anciens combattants.

5. APPUI DE L'UE A LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE DANS L'AVENIR

5.1. Perspectives communautaires sur les moyens de renforcer l'ensemble de l'appui fourni par l'UE à la réforme du secteur de la sécurité

La réforme du secteur de la sécurité s'inscrit à part entière dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union, pour ce qui est des pays en phase de préadhésion; elle constitue un élément important de la coopération au développement et de l'aide extérieure apportée aux pays tiers. Les nouveaux instruments afférents à l'aide extérieure, qui présentent tous un intérêt pour l'appui apporté par la CE à la réforme du secteur de la sécurité, permettront à la Communauté de continuer à accroître son

soutien¹⁴. La Communauté doit se concentrer plus nettement sur les aspects de la réforme au secteur de la sécurité relatifs à la gouvernance, notamment le renforcement de la surveillance exercée par les parlements, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté des médias. Elle doit en outre adopter une approche plus globale vis-à-vis de la RSS en fournissant un appui coordonné aux différents secteurs du processus de réforme du secteur de la sécurité. Cette démarche contribuera à une meilleure mise en œuvre de l'appui de la CE dans ce domaine et permettra à l'UE de mieux coordonner son action et d'apporter un soutien plus général. Pour ce faire, la réforme du secteur de la sécurité doit être intégrée plus clairement dans les documents stratégiques nationaux et régionaux, dans les plans d'action ainsi que dans d'autres formes de coopération avec les pays partenaires.

Tandis que l'engagement à moyen voire à long terme de l'UE dans la réforme du secteur de la sécurité doit être assuré par des programmes communautaires et le soutien bilatéral des États membres, un engagement davantage axé sur le court, voire le moyen terme peut relancer les instruments à long terme et les compléter. L'instrument de stabilité améliorera la capacité de la Communauté à réagir rapidement et à s'engager à court terme, dans des conditions plus souples, dans différentes parties du monde. Les missions effectuées au titre de la PESD apportent souvent une aide dans les premiers stades de la réforme du secteur de la sécurité dans des situations de crise ou postérieures à des crises et sont à l'origine de nouveaux domaines dans lesquels l'UE fournit une aide, surtout en ce qui concerne la réforme fondamentale de l'armée et des services de renseignement. Afin de renforcer l'appui qu'elle fournit à la réforme du secteur de la sécurité, l'UE doit veiller à accroître les synergies entre le soutien apporté actuellement par la Communauté et les États membres dans un cadre bilatéral, d'une part, et à améliorer l'efficacité de la coordination entre les missions effectuées dans le cadre de la PESD et les actions de la Communauté et des États membres, d'autre part.

Il est important que l'Union européenne, dans son ensemble, adopte une approche globale et pragmatique vis-à-vis du processus de réforme pour être en mesure d'apporter un appui opportun, bien coordonné et pertinent tout au long du processus et de ses différents éléments. La réalisation d'analyses stratégiques et d'évaluations des besoins conjointes¹⁵ pour l'ensemble du processus ainsi qu'une planification détaillée permettront, le cas échéant, une action plus cohérente et mieux coordonnée. Il serait important de procéder à des échanges d'expertise et d'élargir la base des experts disponibles dans les États membres pour les différents aspects de la réforme du secteur de la sécurité afin de garantir l'efficacité du soutien fourni.

Grâce au dialogue politique établi avec le pays partenaire, l'Union européenne doit veiller à ce que le soutien qu'elle apporte corresponde aux besoins et aux attentes des acteurs nationaux et s'inscrive dans le cadre politique du processus de réforme

¹⁴ L'instrument européen de voisinage et de partenariat, par exemple, propose une nouvelle approche pour la coopération transfrontalière et une capacité à soutenir un large éventail d'activités ayant trait à la réforme du secteur de la sécurité. L'instrument d'aide de préadhésion aidera les pays bénéficiaires dans les efforts qu'ils déploient pour engager des réformes, notamment en ce qui concerne leur système juridique, la police, le système de poursuite, les systèmes judiciaires et pénitentiaires, la douane et les contrôles aux frontières. En outre, la coopération transfrontalière contribuera à prévenir les menaces communes pesant sur la sécurité dans les zones frontalières et à lutter contre ce phénomène.

¹⁵ CE, PESC/PESD et États membres.

général. Les initiatives de la société civile peuvent également contribuer à améliorer la surveillance du secteur de la sécurité, sans que l'accord préalable des gouvernements soit nécessaire. Par ailleurs, il conviendrait d'analyser quelle action communautaire serait la mieux adaptée dans un contexte particulier, venant compléter des programmes existants et ajouter une certaine valeur sur le plan de l'appui international en faveur de la réforme du secteur de la sécurité. La prochaine étape importante devrait porter sur des directives détaillées pour la mise en œuvre.

L'action de l'UE doit également être coordonnée avec les travaux des acteurs extérieurs. L'existence de cadres pour la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au sein du CAD de l'OCDE, avec la participation active de la Commission, des États membres et d'autres bailleurs de fonds (comme le Canada, les États-Unis, le Japon, la Norvège et la Suisse) pourrait améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds et faire en sorte que leur soutien se complète.

Dans tous les cas, il conviendrait de renforcer la coordination et la coopération avec les Nations unies et d'autres organisations internationales pour accroître l'efficacité du multilatéralisme, notamment avec les organisations régionales et infrarégionales, comme l'OSCE et l'Union africaine, ainsi qu'avec la société civile. Cette situation traduit l'importance de certains partenaires et acteurs pour l'UE en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre d'approches et de programmes relatifs à la réforme du secteur de la sécurité. Par conséquent, le renforcement des capacités aux niveaux régional et infrarégional sera également déterminant pour l'appui qui sera apporté ultérieurement à la réforme du secteur de la sécurité.

5.2. Recommandation visant à renforcer la contribution de la CE à l'appui global fourni par l'UE sur le plan de la réforme du secteur de la sécurité

Renforcer la politique et programmer le dialogue

- Garantir une politique plus efficace et générale et veiller à l'établissement d'un dialogue sur la programmation avec les parties prenantes dans les pays partenaires en intégrant les normes internationales relatives à la réforme du secteur de la sécurité¹⁶ et les principes régissant le soutien de la CE dans le dialogue politique; définir des objectifs, des priorités et des mécanismes de suivi avec les gouvernements et d'autres acteurs non étatiques, de manière à agir plus efficacement sur les capacités et les résultats des institutions publiques. La CE peut décider d'accorder une aide aux pays où la qualité de la gouvernance se détériore dans le secteur de la sécurité.

Intégrer la réforme du secteur de la sécurité dans les documents stratégiques par pays et par région, dans les plans d'action et dans les outils de programmation

- Intégrer la réforme du secteur de la sécurité dans les documents stratégiques par pays ou par région et dans les plans d'action sur la base d'analyses portant sur la gouvernance, les conflits et le secteur de la sécurité. La CE pourra ainsi plus facilement adopter une approche globale afférente à la réforme du secteur de la sécurité. Parallèlement, il convient de garantir une certaine souplesse pour que la

¹⁶ Voir annexe 4.

CE puisse adapter sa programmation à la situation sur le terrain. La coordination entre la CE et les documents stratégiques bilatéraux des États membres peut améliorer la planification de l'ensemble des efforts déployés par l'Union européenne dans ce domaine.

Veiller à la coordination de la planification

- Une planification coordonnée entre les trois piliers pourra, le cas échéant, garantir une meilleure cohérence de toutes les actions de l'Union européenne.
- L'évaluation des besoins et le recours à des équipes d'évaluation et de planification pour effectuer des missions d'information peuvent contribuer à la planification d'activités (complémentaires) de la CE ainsi qu'à une action plus large de l'UE. Il conviendrait également d'envisager des missions communes avec le Secrétariat du Conseil et/ou les États membres.

Renforcer globalement la mise en œuvre du soutien de l'UE

- Des efforts doivent être déployés en vue de renforcer la coordination et d'améliorer la complémentarité entre les actions communautaires par la CE, l'UE dans le cadre de la PESC/PESD et les programmes bilatéraux des États membres à l'échelon du siège et sur le terrain.
- Il y a lieu de développer une mise en œuvre commune entre les actions de la Communauté, des États membres et de l'UE dans le cadre de la PESC/PESD.

Élaborer des instruments de planification et de mise en œuvre

- L'élaboration d'instruments pour la réalisation d'analyses complètes ainsi que la définition d'orientations opérationnelles pour la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité dans le prolongement de la présente réflexion peuvent contribuer à l'évaluation générale, à la programmation ainsi qu'à la mise en œuvre de l'appui de l'UE/la CE sur le terrain.

Développer les compétences techniques et l'équipe d'experts pour la réalisation de missions et de programmes sur le terrain

- Il convient de contribuer au développement de la coopération institutionnelle entre les institutions compétentes des États membres et la Commission pour répondre à la nécessité de mobiliser de nombreux experts qualifiés pour des activités à court, moyen et long termes et garantir la cohérence du profil, de la formation et de l'équipement des experts appelés à être détachés à l'étranger au titre de programmes portant spécifiquement sur la réforme du secteur de la sécurité. Il y a lieu de déterminer les modalités permettant une mobilisation efficace des ressources humaines.

Mettre en place des actions de formation propres à la réforme du secteur de la sécurité de manière à lui accorder une place importante

- Pour que l'UE puisse adopter une approche plus globale et plus complète vis-à-vis de la réforme du secteur de la sécurité, il conviendrait de mettre en place des

actions de formation spécifiques à ce domaine pour contribuer à son intégration dans la programmation et renforcer les compétences techniques dans les institutions communautaires.

Accorder la priorité à la réforme du secteur de la sécurité au titre des nouveaux instruments financiers

- Il conviendrait d'accorder, le cas échéant, la priorité à l'appui à la réforme du secteur de la sécurité au titre des nouveaux instruments financiers en adoptant une approche globale et complète vis-à-vis de la réforme du secteur de la sécurité, incluant différents instruments (aide de préadhésion, instrument européen de voisinage et de partenariat, coopération au développement et coopération économique, stabilité). L'instrument en faveur de la stabilité pourrait jouer un rôle important dans la mobilisation rapide et souple d'une aide dans les phases critiques du processus de réforme, l'établissement de programmes complémentaires d'aide à long terme ainsi que la mise au point d'autres instruments à court terme.

Renforcer la coopération avec les partenaires internationaux

- Il serait judicieux de renforcer la coopération avec les organisations régionales et multilatérales, notamment les Nations unies, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'Union africaine, en matière de formation et d'échange d'informations sur les meilleures pratiques ainsi que la coordination de la planification et de la mise en œuvre de l'appui fourni à la réforme du secteur de la sécurité. Il conviendrait de renforcer également la coopération avec les organisations de la société civile et d'autres bailleurs de fonds sur le terrain en vue d'améliorer l'efficacité du soutien apporté par l'UE à la réforme du secteur de la sécurité.