

# Missions PSDC: adresser leur effet limité sur les réformes

Les missions PSDC en Ukraine, au Kosovo et en Irak sont menées sur la base du diagnostic adéquat de renforcer les secteurs de sécurité et l'État de droit. Toutefois, leur impact limité jusqu'à présent soulève des questions quant à savoir si l'UE est en mesure d'accroître l'effet de levier des missions dans les pays d'accueil et de faciliter ainsi les réformes souhaitées.

Par Henrik Larsen

Le développement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE s'est mis en place au début des années 2000 avec des missions de paix et de police en Afrique et dans l'Ouest des Balkans, sous le nom de politique européenne de sécurité et de défense (PESD). À l'heure actuelle, l'Union européenne a déjà mené 36 missions PSDC/PESD dans le monde entier, dont 17 sont toujours en cours (6 missions militaires et 11 civiles, voir carte). Les pays non-membres, comme la Suisse, ont également la possibilité de détacher du personnel. La fonction des missions PSDC est d'apporter des outils de réponse aux crises dans le but de favoriser la stabilité dans la périphérie immédiate ou plus large de l'Europe. Leur champ d'action fonctionnel englobe l'ins-truction militaire, des opérations navales, le maintien de la paix et le renforcement des capacités des secteurs de sécurité, frontières comprises, ainsi que la surveillance.

Les missions PSDC qui sont axées sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de l'État de droit sont les plus ambitieuses car elles ont un agenda de transformation visant à consolider les structures de gouvernance démocratique. L'UE dirige actuellement trois missions de ce type en Ukraine, au Kosovo et en Irak, mandatées pour aider les pays à accroître l'efficacité et la confiance du public. Cependant, bien que l'UE et ses États membres aient déployé des milliers de conseillers au cours des dix dernières



Chef de mission de EUAM Irak, Markus Ritter s'exprime lors de l'inauguration du Centre conjoint de coordination de la mission au Ministère de l'Intérieur à Bagdad, juillet 2019. *Thaier Al-Sudani / Reuters.*

années, ils n'ont jusqu'à présent pas été en mesure d'apporter des changements durables dans les pays concernés. En bref, la réforme des fonctions essentielles d'un État exige une impulsion politique décisive que les services de conseil et l'assistance technique ne réussissent pas à fournir. L'impact limité des missions de réforme PSDC soulève la question de savoir comment améliorer leur efficacité et l'image de l'UE en général.

## En Ukraine, au Kosovo et en Irak

La mission de conseil de l'UE en Ukraine (EUAM Ukraine) a été déployée en 2014 en réponse à la tourmente intérieure du pays suite à l'Euromaïdan, à l'agression russe contre l'Ukraine et à son annexion de la Crimée. L'UE a identifié les déficits et la politisation des institutions nationales de sécurité comme étant l'une des principales raisons du manque de résilience de l'Ukraine. Elle a par conséquent organisé

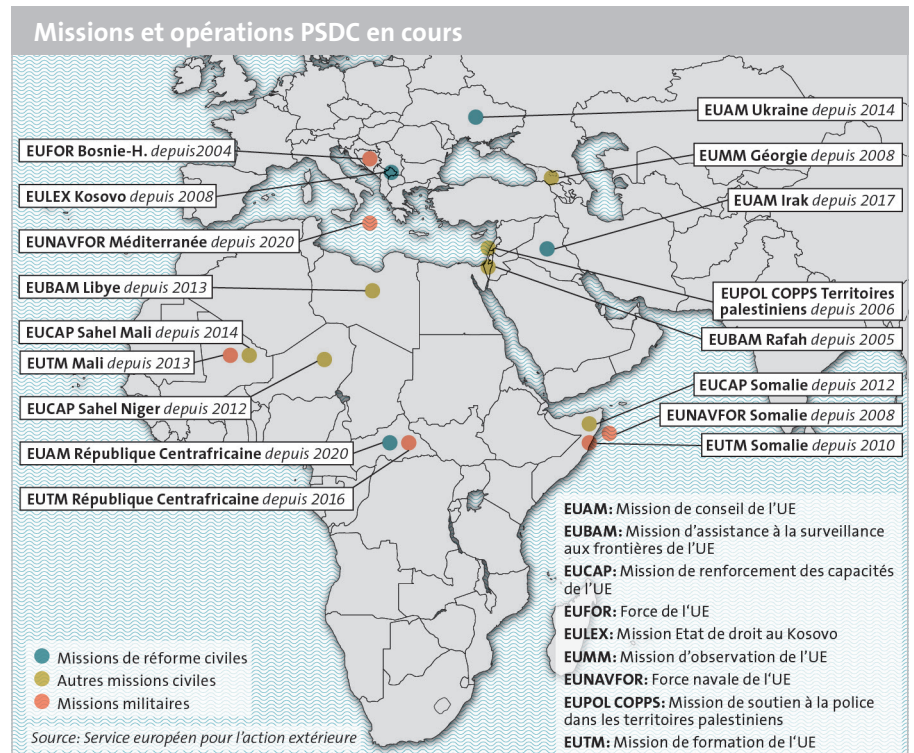
une mission de conseil stratégique pour la RSS civile afin de rétablir la confiance et d'améliorer l'efficacité et la responsabilité des prestataires de services en Ukraine. La mission a pour objectif principal la réforme de la police, du ministère public et d'autres institutions d'application de la loi afin de réduire la corruption généralisée et de soustraire leur indépendance à toute influence politique ou financière externe. Aujourd'hui, EUAM Ukraine emploie plus de 350 salariés internationaux et locaux. L'organisation coopère avec l'OTAN dans des domaines où les RSS civiles et militaires se recoupent: réformer le Service de sécurité de l'Ukraine pour réduire son vaste pouvoir d'application de la loi et renforcer la surveillance parlementaire générale de toutes les agences de sécurité.

La mission d'État de droit de l'UE au Kosovo (EULEX Kosovo) a été déployée en 2008 avec un mandat exécutif, ce qui signifie que les procureurs et les juges des États membres de l'UE ont été intégrés dans le système juridique du Kosovo pour juger certains cas, par exemple les crimes de guerre, le crime organisé ou le haut niveau de corruption, en accord avec le droit national. Avec pas moins de 2600 agents employés au début de la mission, l'Union européenne avait l'intention de donner au Kosovo un élan décisif aux institutions d'État de droit après sa déclaration d'indépendance. En parallèle, EULEX a œuvré au renforcement de l'indépendance et de

## L'UE ne parvient pas à créer des mesures d'incitation adéquates pour qu'un changement fondamental se produise en pratique.

l'efficacité du système judiciaire du Kosovo, conformément aux pratiques européennes. EULEX a progressivement éliminé son mandat exécutif jusqu'en 2018. Réduite à environ 200 personnes, la mission se consacre actuellement à l'encadrement de cas sélectionnés, transmis au système judiciaire du Kosovo et d'autres cas importants liés au parcours européen du pays ainsi que l'encadrement du service pénitentiaire du Kosovo.

La mission de conseil de l'UE en Irak (EUAM Irak) a été déployée en 2017 pour contribuer à la stabilisation post-conflit du pays après la suppression de l'État islamique. Dotée de 113 employés, la mission aide à la mise en œuvre des aspects liés à la



sécurité civile de la stratégie de sécurité nationale irakienne, adoptée en 2015, qui décrit les violents conflits politiques, la corruption et le terrorisme comme des facteurs d'affaiblissement de la structure sociale du pays. La mission se focalise sur la lutte anti-

terroriste, y compris la lutte contre l'extrémisme violent et le crime organisé, avec une attention toute particulière à la gestion des frontières et au blanchiment d'argent. Ses principaux interlocuteurs sont le conseiller à la sécurité nationale et le ministère de l'Intérieur mais elle

effectue également des visites au niveau régional pour renforcer la coordination à l'échelle du pays. EUAM Irak complète la mission Irak de l'OTAN dans les domaines où se recoupent les RSS civiles et militaires, notamment la lutte contre la corruption et le renforcement de l'intégrité.

### Diagnostique et réalités

En décidant de mener des missions de réforme PSDC en Ukraine, au Kosovo et en Irak, l'UE a, en principe, posé le bon diagnostic. L'Union est entourée de pays sur ses frontières orientales et méridionales qui souffrent d'une carence de l'État de droit et de l'échec à garantir le monopole de l'État sur l'exercice du pouvoir. En offrant son aide pour réformer les secteurs de la sécu-

rité des pays, l'UE propose la bonne solution. Les États doivent résoudre les problèmes liés à la sécurité intérieure et à l'État de droit s'ils souhaitent que d'autres secteurs, tels que l'économie, fonctionnent sans interférence indésirable.

Il semble toutefois évident que l'UE ne parvient pas à créer des mesures d'incitation adéquates pour qu'un changement fondamental de ce type se produise en pratique. Une fois sur le terrain, les missions de conseil jouissent d'une influence politique faible, voire négligeable, dans le pays d'accueil. Les gouvernements reçoivent souvent les missions pour montrer un engagement officiel en faveur de la réforme mais les conseils stratégiques proposés ne sont pas nécessairement traduits en politiques. Et si les conseils sont adoptés, ceux des oligarques, des réseaux criminels ou des groupes sectaires, font généralement obstacle à leur implémentation. L'UE souligne l'importance de l'«appropriation nationale» mais, en pratique, cela revient souvent au maintien du *statu quo*.

En Ukraine, le conseil de l'EUAM pour développer une approche cohérente de la RSS civile n'a jamais abouti. La politisation de l'application de la loi, y compris au niveau des ministres et des responsables d'or-

ganisations, continue à entraver l'efficacité et la responsabilisation. Des années d'investissement professionnel avec le service de sécurité en Ukraine n'ont pas réussi à obtenir l'approbation présidentielle ni le soutien législatif nécessaire pour créer une agence de renseignements de type européen. En outre, le ministère public, l'une des institutions les plus puissantes d'Ukraine, n'est jamais parvenu à réévaluer son personnel ou à améliorer son indépendance face à des influences externes. Bien que l'EUAM ait fourni une formation et un soutien consultatif étendus aux niveaux régional et central au cours des sept dernières années, elle n'a pas été à même de traduire ces mesures en retombées stratégiques.

Au Kosovo, EULEX n'a pas réussi à briser l'impunité généralisée liée à la corruption politique à haut niveau et au niveau local. Treize ans de promotion de l'État de droit n'ont pas réussi à démanteler les réseaux criminels ni leurs liens avec les personnalités politiques, pas plus qu'à contrer l'ingérence politique dans le système judiciaire. La promotion de services de police de niveau inférieur comme le contrôle des émeutes et la police communautaire reflète tout de même un certain niveau de réussite. Toutefois, EULEX a hésité à prendre des mesures supplémentaires pour certaines affaires judiciaires qui auraient impliqué ses propres interlocuteurs de haut niveau car les sujets auraient été politiquement trop sensibles. De plus, les procureurs et les juges de la mission n'avaient pas une connaissance suffisante des lois locales et le changement fréquent de personnel a considérablement ralenti le traitement des affaires. En 2012, la Cour des comptes européenne a conclu qu'EULEX n'avait pas fait preuve d'une efficacité suffisante, une perception davantage étayée par des allégations ultérieures de corruption au sein du personnel de la mission.

En Irak, l'absence d'une orientation européenne nationale rend l'impact sur le changement encore plus difficile à réaliser. Les bonnes intentions du gouvernement actuel et leurs évaluations réalistes des problèmes présents dans le pays sont propices à l'élaboration de stratégies au niveau central. Cela ne suffit toutefois pas pour une mise en œuvre à l'échelle nationale. La politique sectaire de l'Irak se caractérise par la consolidation du pouvoir provincial, le renforcement des milices et une méfiance générale plutôt que par une gouvernance efficace et la prestation de services. Dans ce contexte, la RSS se transforme inévitablement en une concurrence pour le contrôle

de l'appareil d'État et l'allocation des ressources. L'influence iranienne dans les provinces à majorité chiite est un obstacle particulièrement important au mandat de la mission, consistant à renforcer le contrôle des frontières et à éviter les flux financiers provenant de la vente de pétrole et d'armes.

### Personnel et coordination

L'insuffisante influence sur les réformes de la PSDC peut en partie être attribuée à sa conception opérationnelle. En termes de personnel, la plupart des postes des missions dépendent du personnel détaché par les États membres de l'UE et de temps à autre par des pays tiers comme la Suisse. Il peut cependant être difficile d'attirer des spécialistes pour travailler dans des pays lointains et parfois hostiles, Irak y compris, et souvent les États membres de l'UE et les pays tiers ne souhaitent pas envoyer d'experts déjà très demandés au niveau local, tels que des spécialistes en cybersécurité ou juges expérimentés. En outre, les détachements d'une durée d'un an sont trop courts pour la nature du travail à long terme relatif à l'État de droit et à la RSS. Par conséquent, les missions PSDC perdent régulièrement des connaissances spécialisées et doivent renouveler leurs contacts avec leurs homologues locaux. Des engagements de deux ans seraient plus profitables aux missions PSDC pour assurer convenablement leur rôle de conseillers. L'embauche de personnel local est indispensable pour permettre à la mission de mieux comprendre les lois et les pratiques locales. Toutefois, en raison des salaires élevés que l'UE peut offrir, les missions PSDC attirent souvent le personnel employé par leurs homologues locaux (ministères, agences et société civile), avec qui la création de relations constructives devient donc plus compliquée.

D'autre part, l'important travail de coordination interne au sein des structures de l'UE freine également l'efficacité de la mission. Les missions PSDC civiles réfèrent officiellement à leurs quartiers généraux de Bruxelles (Capacité civile de planification et de conduite) pour autoriser et rendre compte des activités de la mission sur le terrain. Sans oublier que lorsque la mission se charge d'un mandat spécifique, confié par les États membres, il est également nécessaire de coordonner les actions et les déclarations avec les délégations de l'Union européenne sur le terrain pour s'assurer qu'elles sont en conformité avec le cadre politique du Service européen pour l'action

extérieure (SEAE). Le travail de coordination est d'autant plus difficile que la Commission européenne interagit en parallèle avec les autorités nationales, y compris en ce qui concerne les projets et les visites des différentes Directions générales sur les sujets relatifs à l'État de droit (affaires intérieures, justice, voisinage et négociations d'élargissement, affaires économiques et financières). La coordination est possible mais des rivalités se manifestent inévitablement parmi tant de parties prenantes concernées. La stratégie globale de l'UE de 2016 préconisait une «approche intégrée» comme solution pour harmoniser tous les instruments et politiques existants afin de

## Les missions doivent être accompagnées d'analyses sobres de la mesure dans laquelle les autorités sont susceptibles d'adhérer au conseil stratégique.

prévenir, gérer et régler les crises et les conflits à l'étranger. Cette démarche est sensée et les missions ont démontré la capacité d'une collaboration fructueuse avec d'autres organisations internationales telles que l'OTAN et l'ONU. Néanmoins, trop souvent, les missions travaillent en considérant l'«approche intégrée» comme une fin en soi et non comme une méthode permettant de réaliser un objectif.

### Problèmes de l'effet de levier

Cependant, l'obstacle réel à l'exécution des missions PSDC n'est pas tant lié à ses attributs opérationnels qu'à son incapacité à encourager les autorités d'accueil à mettre en œuvre la RSS et l'État de droit malgré des réticences nationales ou locales. Le manque de volonté politique est une caractéristique structurelle spécifique aux pays d'accueil et une réalité difficile à changer. De plus, l'UE n'a pas réussi à intégrer la capacité des missions PSDC dans le cadre de ses conditions plus larges d'intégration politique et de soutien financier. Les décisions des États membres de déployer des missions doivent être accompagnées d'analyses sobres de la mesure dans laquelle les autorités sont susceptibles d'adhérer au conseil stratégique et de mettre en œuvre les recommandations en conséquence.

Sur la base de la stratégie globale de l'UE, le Conseil européen a adopté en 2018 un «Pacte en matière de PSDC civile» afin d'égaliser les nombreuses initiatives destinées au renforcement militaire PSDC (Coopération structurée permanente, Fonds euro-

péen de la défense). Cet accord recommande des déploiements de missions plus rapides, dans un délai de trente jours suivant une décision du Conseil, et de conti-

## Des missions efficaces augmenteront la crédibilité de l'autonomie stratégique européenne.

nuer à développer les capacités civiles et les ressources humaines de la PSDC. Toutefois, s'il mentionne la nécessité d'une coordination plus étroite avec d'autres instruments de l'UE et des références opérationnelles, l'accord ne formule aucune proposition qui permettrait à la PSDC d'avoir plus d'impact qu'aujourd'hui.

Pour commencer, il est évident que les missions PSDC ne peuvent prendre le risque d'opérations à durée indéterminée légitimant l'absence de progrès. Dans la pratique actuelle, les missions PSDC restent sur le terrain au-delà du moment où on pourrait raisonnablement s'attendre à des résultats significatifs. L'UE devrait retenir la possibilité de ne pas prolonger le mandat d'une mission ou d'interrompre des éléments de la mission si un pays n'a pas montré de progrès dans un ou plusieurs domaines dans un délai raisonnable (trois ans pour l'application de la loi et cinq ans pour le système judiciaire, par exemple). Les analyses de mission du SEAE bénéficieraient d'évaluations plus méfiantes concernant la réelle volonté politique de démanteler certains groupes d'intérêts profondément ancrés qui contrôlent des secteurs de la sécurité.

Deuxièmement, en reconnaissance de la lutte politique de la RSS et de l'État de droit, les missions ont besoin de dynamiser leurs efforts diplomatiques publics. En bref, elles devraient être prêtes à dénoncer les obstacles à la réforme dans l'espace public plutôt que de maintenir à tout prix la pratique actuelle de «la culture de l'amitié»

entre l'UE et les pays d'accueil. Malgré leurs imperfections, l'Ukraine, le Kosovo et l'Irak sont des démocraties où leurs électeurs souhaitent un niveau plus élevé de responsabilité et des prestations de services plus efficaces. Dans un environnement où les responsables politiques ne peuvent ignorer les demandes des électeurs, les missions bénéficieraient, comme convenu dans le cadre général du SEAE, de la

possibilité d'exprimer leurs préoccupations concernant des réformes ou l'absence de celles-ci. Une exposition publique plus importante par un acteur externe généralement perçu positivement par les populations pourrait accroître la pression intérieure sur les élites et leurs intérêts personnels en faveur de décisions qu'elles ne pourraient prendre autrement.

Troisièmement, il semble évident que l'UE doit accroître son ambition d'harmoniser toutes les politiques et tous les instruments quant à l'application de l'effet de levier vis-à-vis des pays d'accueil. En dépit de leur nombre important d'employés, les missions PSDC ne participent généralement pas, ou uniquement dans un rôle secondaire, aux dialogues bilatéraux entre l'Union européenne et les pays d'accueil et la prestation de la mission ne conditionne pas non plus le versement de soutien sectoriel ou d'aide macro-financière. La PSDC continuera à exister en tant qu'appendice à la diplomatie de l'UE si ses missions de réforme – et les secteurs importants qu'elles traitent – ne sont pas replacées au cœur de ce qui est en jeu dans les projets de stabilité à l'étranger de l'UE.

### Autonomie stratégique

En fin de compte, la PSDC civile ne peut être envisagée séparément de la question plus vaste et récurrente de l'autonomie stratégique européenne. Cet objectif ne sera pas réalisé à travers des gestes symboliques mais à travers des actions et leur impact. Des missions efficaces et capables

d'influencer le changement pour le mieux augmenteront la crédibilité de l'autonomie stratégique européenne, tandis que le déploiement de missions inefficaces renforcera la perception d'une Union incapable de transformer son potentiel interne en résultats politiques à l'étranger. Une politique extérieure axée sur les résultats nécessitera l'application de conditionnalité et de pression politique aussi étroitement que possible à la mise en œuvre de réformes.

L'ambition de l'UE de créer un «cercle d'amis» au début des années 2000 s'est effondrée avec le «printemps arabe» et la crise ukrainienne, ce qui a conduit certains observateurs à décrire son environnement comme un «cercle de feu». Une description plus précise, cependant, semble être que l'UE est entourée d'un «cercle de piètre gouvernance», qui est à l'origine de l'instabilité qu'elle tente de gérer. Exiger d'un gouvernement ou d'acteurs non étatiques à l'échelle nationale de renoncer à leur pouvoir et à la richesse qui en découle exige aussi de reconnaître le paradoxe inhérent qu'est le changement de gouvernance d'un pays qui est un partenaire officiel de l'UE. L'UE dispose de l'expertise technique nécessaire mais doit encore faire preuve de sa volonté réelle d'aborder la RSS et l'État de droit comme étant des luttes profondément stratégiques. Développer la capacité de le faire sera un élément essentiel pour renforcer le rôle de l'UE au titre d'acteur autonome dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

**Henrik Larsen** est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Il a auparavant été conseiller politique auprès de la Délégation de l'UE en Ukraine et auprès de l'EUAM Ukraine.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditeur: Névine Schepers  
Révision linguistique: Névine Schepers  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Plus d'éditions et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**Désinformation en ligne: le cas de l'Ukraine** No 278  
**Rivalité entre grandes puissances en Asie du Sud-Est** No 277  
**La Chine et la maîtrise des armements nucléaires** No 276  
**La Turquie et la crise en Méditerranée orientale** No 275  
**Mercenaires au service d'États autoritaires** No 274  
**Recul de la liberté sur Internet** No 273

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000471918