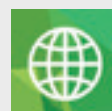


Rapport spécial

Mission de police de l'UE en Afghanistan: résultats mitigés



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2488-0	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/662654	QJ-AB-15-007-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2481-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/40201	QJ-AB-15-007-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2538-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/767685	QJ-AB-15-007-FR-E

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

L'autorisation aux fins de l'utilisation ou de la reproduction de la figure 1 doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur.

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**Mission de police de l'UE
en Afghanistan: résultats
mitigés**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième
alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces tâches d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux actions extérieures. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Hans Gustaf Wessberg, Membre de la Cour, assisté de M^{me} Sabine Hiernaux-Fritsch et M. Fabrice Mercade, chefs d'unité, ainsi que de M. Peter Eklund, chef du cabinet de M. Wessberg, M. Nikolaos Zompolas, chef d'équipe, et M. Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché de cabinet auprès de M. Wessberg.



De gauche à droite: F. Mercade, chef d'unité, H. G. Wessberg, Membre de la Cour, S. Hiernaux-Fritsch, chef d'unité, P. Eklund, chef du cabinet de M. Wessberg, N. Zompolas, chef d'équipe, et E.-D. Hellinakis, attaché de cabinet auprès de M. Wessberg.

Points

Glossaire, sigles et acronymes

I – X Synthèse

1 – 6 Introduction

7 – 9 Étendue et approche de l’audit

10 – 76 Observations

10 – 21 Un mandat approprié, mais un démarrage problématique

11 – 14 Constitution de l’EUPOL

15 – 21 Difficultés lors du déploiement

22 – 30 Difficultés en matière de coordination des efforts internationaux

23 – 27 Une initiative européenne, mais pas d’approche européenne globale

28 – 30 En dépit de ses efforts, l’EUPOL ne disposait que d’une marge de manœuvre limitée pour influencer sur les principaux acteurs

31 – 41 Les fonctions d’appui et les orientations des services centraux se sont améliorées avec le temps

32 – 36 Les capacités de planification et d’établissement de rapports ont été renforcées, mais des insuffisances subsistent

37 – 41 Fonctions d’appui et orientations des services centraux: des mesures sont prises pour combler les lacunes

42 – 65 Empreinte de l’action de l’EUPOL: succès au niveau local, mais préoccupations d’ordre général quant à la durabilité

43 – 45 Les améliorations ont été plus marquées dans deux lignes d’opération sur trois

46 – 60 Les résultats obtenus par l’EUPOL sont très positifs pour les activités liées à la formation, mais moins bons dans les domaines de l’encadrement et du conseil; les projets ont peu contribué à la réalisation des objectifs de la mission

61 – 65 Les conditions nécessaires au maintien des réalisations obtenues à ce jour ne sont pas encore réunies

66 – 76 Bilan de l’EUPOL: fin de la mission – et après?

67 – 71 La planification de la politique de sortie est bien engagée, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires

72 – 76 Liquidation: une approche coordonnée et structurée est nécessaire

77 – 88 **Conclusions et recommandations**

Annexe I — Historique de l'EUPOL

Annexe II — Engagements et décaissements de l'EUPOL par période budgétaire

Annexe III — Dossiers de projets et d'activité d'encadrement de l'EUPOL examinés

Annexe IV — Antennes de l'EUPOL de 2007 à 2014

Réponses de la Commission et du SEAE

Glossaire, sigles et acronymes

05

Civcom: Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises. Organe consultatif créé par le Conseil. Il fournit des informations, formule des recommandations et prodigue des conseils sur les aspects civils de la gestion des crises au Comité politique de sécurité (COPS).

CMPD: Direction «Gestion des crises et planification». Unité du SEAE responsable au premier chef de la planification stratégique et politique relative à la PSDC. Elle est chargée de conduire la planification stratégique et d'anticipation des nouvelles missions PSDC, ainsi que d'effectuer des revues stratégiques des missions PSDC existantes.

Conops: Concept d'opération. Document de planification qui traduit les intentions politiques en cap à suivre et en orientations, en précisant les actions nécessaires à l'accomplissement d'une mission.

Conseil: Transfert de connaissances ou soutien à un groupe à court terme, visant à trouver des solutions à des problèmes spécifiques et à mettre au point des projets suivant un calendrier précis (source: *EUPOL's Mentoring Handbook*, avril 2013).

COPS: Comité politique et de sécurité. Conformément à l'article 38 du traité sur l'Union européenne, le COPS exerce, sous l'autorité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises.

CPCC: Capacité civile de planification et de conduite. Unité du SEAE qui soutient le commandant des opérations civiles (lequel est également le directeur de la CPCC) dans l'exercice de ses responsabilités de planification opérationnelle et de conduite des missions civiles de la PSDC.

Encadrement: Transfert de connaissances structuré entre un mentor et la personne qu'il est chargé d'encadrer, reposant de préférence sur la confiance et le respect mutuel et visant à produire des changements aux niveaux individuel et/ou organisationnel, conformément à une stratégie et/ou à un plan établi(e) à différents niveaux (stratégique, opérationnel et tactique) (source: *EUPOL's Mentoring Handbook*, avril 2013).

FGE: Force de gendarmerie européenne.

FIAS: Force internationale d'assistance à la sécurité déployée, sous mandat du Conseil de sécurité des Nations unies, dans le cadre des efforts conjugués de la communauté internationale. Elle a œuvré à garantir la mise en place des conditions permettant au gouvernement afghan d'exercer son autorité partout dans le pays.

FPI: Service des instruments de politique étrangère (FPI). Service de la Commission relevant directement du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le FPI gère, entre autres, les dépenses concernant les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, missions civiles de la PSDC comprises, et de l'instrument de stabilité.

GPPT: Équipe de projet de la police allemande (*German Police Project Team*) en Afghanistan.

IPCB: Conseil international de coordination de la police.

LOTFA: Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan.

MFO-A: Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan.

MIP: Plan de mise en œuvre de la mission.

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

OPLAN: Plan d'opération. Document qui décrit plus amplement les détails opérationnels nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le Conops.

PSDC: Politique de sécurité et de défense commune. L'ancienne «politique européenne de sécurité et de défense» (PESD) est devenue la PSDC avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

RSUE: Représentant spécial de l'Union européenne

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

Services centraux: Le SEAE et les services de la Commission à Bruxelles.

Suivi: Observation et évaluation de la performance des institutions concernées et de leur personnel et établissement de rapports en la matière. (source: *EUPOL's Mentoring Handbook*, avril 2013).

Tashkeel: Document/structure/système énumérant tous les emplois et précisant le grade des agents.

I

À la suite du renversement du régime Taliban, l'Union européenne (UE) et ses États membres se sont engagés à aider le gouvernement afghan à instaurer un cadre renforcé en matière d'État de droit dans le pays. La mission de police de l'UE en Afghanistan (EUPOL) est une mission civile établie en 2007 dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE. Elle visait à contribuer à la mise en place, sous gestion afghane, de forces de l'ordre civiles durables et efficaces.

II

La Cour a examiné si l'EUPOL Afghanistan avait rempli son mandat efficacement. L'audit a visé à déterminer si l'EUPOL avait fait l'objet d'une planification et d'une coordination efficaces, si elle avait reçu une aide et des orientations opérationnelles appropriées, si elle avait contribué à faire progresser la police nationale afghane et, enfin, si la clôture de la mission avait été bien préparée. L'audit a porté sur la période allant du lancement de l'EUPOL à la fin de 2014, avec un intérêt particulier pour les activités menées après 2012.

III

L'UE est parvenue à établir une mission de police civile en Afghanistan dans un environnement particulièrement précaire et difficile. Après un début laborieux, l'EUPOL a progressivement gagné la reconnaissance des autres acteurs pour son expertise et sa contribution significative à la réforme en cours du secteur de la police.

IV

La Cour a constaté que l'EUPOL Afghanistan avait rempli son mandat de manière partiellement efficace. Les améliorations ont été plus marquées dans deux de ses trois grandes lignes d'opération. La Cour a également examiné les résultats de l'EUPOL par type d'activité et a observé que ceux-ci étaient très positifs dans le domaine de la formation, mais moins bons dans ceux de l'encadrement et du conseil. Les projets n'ont contribué que marginalement à la réalisation des objectifs de la mission. Cette situation est en partie due à des facteurs externes, mais d'autres insuffisances peuvent être imputées à l'EUPOL elle-même.

V

En ce qui concerne la planification de l'EUPOL, la décision de lancement de la mission prise par le Conseil a été précédée d'une analyse approfondie des besoins de l'Afghanistan. L'audit a permis de constater que les objectifs de l'EUPOL apportent une valeur ajoutée en privilégiant la formation et le conseil au niveau stratégique dans le domaine du maintien de l'ordre et en établissant des liens avec la question plus large de l'État de droit, grâce aux travaux d'autres acteurs internationaux. Toutefois, le déploiement de l'EUPOL a été compliqué et il a fallu beaucoup de temps pour que les effectifs de la mission atteignent un certain niveau, essentiellement en raison du contexte opérationnel difficile et de problèmes logistiques et de recrutement.

VI

Pour ce qui est de la coordination, l'EUPOL n'est pas parvenue à rassembler tous les intervenants européens dans un cadre européen unique pour améliorer le maintien de l'ordre en Afghanistan, mais elle a renforcé la coopération avec les États membres de l'UE sur le terrain et a véritablement cherché à promouvoir la coopération internationale.

VII

Concernant l'appui et les orientations fournis par les services centraux, la Cour a constaté que les États membres de l'UE et le SEAE ont régulièrement adapté le mandat de l'EUPOL en fonction de l'évolution des priorités et de la situation sur le terrain. Les rapports établis par l'EUPOL respectent les exigences de base en matière d'obligation de rendre compte, mais ils restent largement descriptifs et ne mettent pas suffisamment l'accent sur les résultats et la valeur ajoutée obtenus. L'appui des services centraux a été pertinent et utile dans l'ensemble, mais les orientations devraient être plus détaillées afin de mieux correspondre aux besoins opérationnels spécifiques de la mission. Des travaux sont en cours pour améliorer ces orientations, de même qu'une analyse coûts-avantages d'une plus grande centralisation de certaines fonctions.

VIII

Quant aux résultats obtenus et à leur durabilité, l'EUPOL a aidé la police nationale afghane à gagner la confiance du public en lui apportant son soutien pour mettre en œuvre les principes de base des opérations civiles de maintien de l'ordre. Néanmoins, les secteurs de la police et de la justice continuent à être affectés par des insuffisances structurelles. La viabilité à long terme des effets produits par l'EUPOL et, plus généralement, du secteur de la police afghane est hypothéquée, car elle dépend dans une large mesure de la volonté d'appropriation de ces effets par les autorités afghanes et de la situation en matière de sécurité, ainsi que du financement par l'UE et par les autres parties prenantes internationales.

IX

Enfin, en ce qui concerne la clôture de la mission, l'EUPOL et le service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont établi un plan de cessation des activités de l'EUPOL pour la fin 2016, mais quelques interrogations subsistent sur la manière dont les réalisations de la mission peuvent être mises à profit par l'UE et sur la possibilité d'obtenir un montant maximal de la cession de ses actifs.

X

Les recommandations de la Cour s'appliquent à la mission de l'EUPOL en Afghanistan, mais elles portent aussi sur la mise en place, le déploiement et les aspects généraux, comme l'amélioration des mesures préparatoires et des fonctions d'appui, des futures missions PSDC. Elles proposent également des mesures concrètes pour accroître l'efficacité de chaque type d'activité, rendre les effets des missions PSDC plus durables et mieux élaborer une stratégie globale pour atténuer les risques inhérents à la réduction des effectifs des missions, ainsi qu'à la clôture et à la cession des actifs de celles-ci.

01

À la suite du renversement du régime Taliban, en 2001, des représentants afghans ont participé aux négociations menées à Bonn sous l'égide des Nations unies afin d'élaborer un plan pour gouverner le pays. Ces négociations ont conduit à l'accord de Bonn¹, qui prévoyait la mise en place d'une autorité intérimaire afghane chargée de gérer le pays, et appelait au déploiement d'une force militaire internationale² pour aider celle-ci à assurer la sécurité à Kaboul et dans les zones avoisinantes (voir **annexe I**).

02

Réunis à l'occasion de la conférence du G8 organisée à Genève, en avril 2002³, les donateurs internationaux ont adopté un programme de réformes, fondé sur le concept de pays chef de file, pour faire face en particulier aux questions de sécurité. Le secteur de la sécurité a ainsi été divisé en cinq piliers, et cinq pays ont été désignés comme chefs de file pour suivre et soutenir les réformes concernant chaque pilier. Les cinq pays chefs de file étaient l'Allemagne (maintien de l'ordre), le Japon (démilitarisation, désarmement et réintégration), l'Italie (justice), le Royaume-Uni (lutte contre la drogue) et les États-Unis (armée). Dans ce contexte, le Bureau de projet de la police allemande a entamé ses travaux en avril 2002. Le cadre ainsi établi était censé assurer un juste partage des charges, mais il n'existait aucun dispositif permettant de proposer une approche globale et coordonnée des efforts de la communauté internationale visant à réformer le secteur de la sécurité.

03

En 2005, le concept de pays chef de file s'étant étiolé, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) s'est imposée comme leader de fait de la communauté internationale pour ce qui est du développement du secteur de la sécurité en Afghanistan. L'Union européenne (UE) et ses États membres se sont engagés, dans une déclaration conjointe⁴, à aider le gouvernement afghan à mettre en place dans le pays un cadre renforcé en matière d'État de droit (voir **figure 1**).

- 1 Accord sur les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes, Bonn, 5 décembre 2001.
- 2 En réponse à cet appel, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution n° 1386 du 20 décembre 2001 autorisant la création d'une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). En 2011, 25 États membres de l'UE avaient déployé 33 000 soldats auprès de la FIAS.
- 3 Le G8 est un forum qui réunit les gouvernements de huit des économies les plus avancées du globe (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie), ainsi que la Commission européenne.
- 4 Déclaration conjointe du 16 novembre 2005, intitulée «Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan».

Carte de l'Afghanistan



Map No. 3958 Rev. 7 *Source:* UNITED NATIONS
June 2011

Department of Field Support
Cartographic Section

04

Le pacte pour l'Afghanistan de 2006, élaboré à la conférence de Londres en janvier de la même année, a défini un nouveau cadre de coopération entre le gouvernement afghan élu et la communauté internationale. Dans ce contexte, une mission d'évaluation conjointe de l'UE a été dépêchée à l'automne 2006 pour analyser les besoins de l'Afghanistan dans le domaine de l'État de droit. Celle-ci a été

suivie d'une mission d'information, en novembre 2006, qui a conduit à la proposition d'une intervention conjointe de l'UE fondée sur une approche stratégique pour bâtir une force nationale de police opérationnelle et présente dans l'ensemble du pays. Cette proposition a reçu le soutien du gouvernement afghan, qui a adressé une lettre à l'UE le 16 mai 2007 pour l'inviter à lancer une mission de police (voir **encadré 1**).

Encadré 1

Missions PSDC

La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) permet à l'UE de jouer un rôle de premier plan dans les opérations de maintien de la paix ainsi que dans la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale. Elle fait partie de l'approche globale de l'UE en matière de gestion de crises, s'appuyant sur des moyens civils et militaires.

Il existe deux types de missions PSDC: les missions civiles financées sur le budget de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les missions militaires financées par les États membres. Les missions civiles PSDC varient en portée (police, suivi, ou encore réforme du secteur judiciaire ou de la sécurité), en nature (mission exécutive ou non exécutive) et en envergure.

À la fin de 2014, l'UE avait diligenté un total de 32 missions PSDC, dont 16 étaient terminées et avaient été clôturées et 16 étaient toujours en cours (11 missions civiles et cinq missions militaires).

05

Le 30 mai 2007, le Conseil a décidé d'établir la mission de police civile en Afghanistan⁵ (EUPOL). L'EUPOL était censée s'inscrire dans le prolongement de l'action du Bureau de projet de la police allemande et chercher à harmoniser les méthodes et les efforts des différents partenaires participant à la réforme de la police. L'objectif était de contribuer à la mise en place, sous gestion afghane, de dispositifs civils durables et efficaces dans le domaine du maintien de l'ordre, de nature à assurer une interaction adéquate avec le système judiciaire pénal au sens large (voir **encadré 2**).

5 Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) (JO L 139 du 31.5.2007, p. 33).

L'EUPOL

L'EUPOL a commencé ses activités le 15 juillet 2007. Il s'agit d'une mission civile PSDC qui soutient les efforts de réforme déployés par le gouvernement afghan pour créer un service de police civile de meilleure qualité opérant dans le cadre de l'État de droit et dans le respect des droits de la personne.

Le commandant des opérations civiles, qui dirige également la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), exerce le commandement et le contrôle de l'EUPOL au niveau stratégique, sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité. Le chef de la mission exerce le contrôle opérationnel sur l'EUPOL et en assure la gestion quotidienne.

Les activités de l'EUPOL Afghanistan sont essentiellement menées par des experts en matière de police et d'État de droit détachés par les États membres de l'UE, ainsi que par des experts internationaux sous contrat et des agents locaux. La mission consiste à former et à encadrer, à conseiller et à suivre les hauts responsables des institutions afghanes concernées (ministère de l'intérieur, police nationale afghane, ministère de la justice et bureau du procureur général). Elle a également permis de réaliser un certain nombre de projets.

L'EUPOL Afghanistan accomplit son mandat suivant trois lignes d'opération:

- 1^{re} ligne d'opération: faire progresser la réforme institutionnelle du ministère de l'intérieur;
- 2^e ligne d'opération: professionnaliser la police nationale afghane;
- 3^e ligne d'opération: relier la police nationale au système judiciaire au sens large.

Au moment de l'audit, soit à la fin de 2014, l'EUPOL était active à Kaboul, à Herat et à Mazar-e Sharif.

06

Le coût total de la mission s'est élevé à quelque 400 millions d'euros pour la période allant de mai 2007 à décembre 2014. Les coûts liés à la sécurité ont représenté près d'un tiers de ce montant⁶ (voir aussi *annexe II*).

6 Ce montant comprend tous les engagements contractés jusqu'à la fin de 2014. Il ne tient donc pas compte de l'engagement plus récent de 57,75 millions d'euros pour 2015 [décision 2014/922/PESC du Conseil du 17 décembre 2014 modifiant et prorogeant la décision 2010/279/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN) (JO L 363 du 18.12.2014, p. 152)]. Le Conseil a approuvé dix décisions de financement (et prolongations de décisions de financement) portant sur 392,4 millions d'euros d'engagements et 346,2 millions d'euros de décaissements correspondants. Les frais de personnel (pour les experts détachés, les experts internationaux sous contrat et les agents locaux) représentent quelque 43 % du budget de l'EUPOL, tandis que la sécurité du personnel et des bâtiments en absorbe 28 %.

Étendue et approche de l'audit

13

07

La Cour a examiné si l'EUPOL Afghanistan avait rempli son mandat efficacement. L'audit a porté essentiellement sur les questions ci-après.

- a) L'EUPOL a-t-elle été planifiée et mise en place convenablement?
- b) L'EUPOL a-t-elle fait l'objet d'une bonne coordination avec les États membres, les autres parties prenantes internationales et les autorités afghanes?
- c) L'EUPOL a-t-elle reçu un soutien opérationnel et des orientations appropriés compte tenu de son mandat?
- d) L'EUPOL a-t-elle contribué à faire progresser la police nationale afghane, et les résultats obtenus sont-ils susceptibles d'être durables?
- e) La clôture de la mission EUPOL a-t-elle été préparée de façon adéquate?

08

L'audit couvre une période qui va du lancement de l'EUPOL, en 2007, à fin 2014. Il concerne en particulier les activités menées par l'EUPOL après 2012.

09

Les travaux d'audit ont été effectués entre juillet et décembre 2014. Pour son évaluation, la Cour a collecté des éléments probants à partir de différentes sources:

- a) une analyse de la documentation et un examen de la littérature;

- b) une visite sur place à Kaboul, en septembre 2014, pour examiner des pièces justificatives, ainsi que les systèmes et les procédures de l'EUPOL, et, enfin, pour s'entretenir avec des officiers de la police nationale, des employés des ministères de l'intérieur et de la justice, des agents de l'EUPOL (y compris des formateurs et des responsables de l'encadrement), le représentant spécial de l'UE en Afghanistan (RSUE), des agents de la délégation de l'UE à Kaboul, des agents de la FIAS et de l'OTAN, des représentants du Conseil international de coordination de la police (IPCB) en Afghanistan et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à Kaboul et des agents de six représentations de l'UE en Afghanistan⁷;
- c) des entretiens avec des agents occupant des emplois clés auprès de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), de la direction «Gestion des crises et planification» (CMPD), du service des instruments de politique étrangère (FPI), ainsi qu'avec des responsables géographiques au SEAE et à la Commission; en outre, des entretiens ont été organisés avec des représentants de cinq États membres⁸ siégeant au comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (Civcom) et, enfin, avec des agents de l'OTAN;
- d) l'examen d'un échantillon de six activités de suivi, d'encadrement et de conseil, ainsi que de onze projets planifiés et mis en œuvre entre 2011 et 2014 (voir **annexe III**).

- 7 Représentations (ambassadeurs ou chefs de mission) de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni.
- 8 Des représentants de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, ainsi que le président du Civcom.

Un mandat approprié, mais un démarrage problématique

10

La Cour a examiné si une analyse approfondie des besoins de l'Afghanistan avait été réalisée préalablement à la

mise en place et au déploiement de l'EUPOL. Elle a également évalué si une attention suffisante avait été accordée aux difficultés opérationnelles liées au déploiement de l'EUPOL.

Photo 1

Bureaux de l'EUPOL



Source: Cour des comptes européenne.

Constitution de l'EUPOL

11

La décision de lancement de l'EUPOL prise par le Conseil a été précédée d'une mission d'évaluation conjointe de l'UE, qui a recommandé, entre autres, que l'Union envisage d'accroître le soutien qu'elle apporte à la

police afghane en dépêchant sur place une mission de police. La mission exploratoire qui a suivi, à la fin de 2006⁹, a confirmé la validité de cette recommandation. Elle a proposé que l'Union apporte une valeur ajoutée en contribuant à une mission de police civile liée au domaine plus large de l'État de droit.

9 Conseil de l'Union européenne, *Report on the Fact Finding Mission on possible ESDP Mission to Afghanistan*, 18 décembre 2006.

12

Les deux missions ont été menées par des équipes hétérogènes comptant de nombreux experts dans les domaines du maintien de l'ordre et de l'État de droit. Ces travaux préparatoires au lancement de la mission ont permis d'aligner les objectifs de l'EUPOL sur les priorités énoncées dans le pacte pour l'Afghanistan de 2006 et sur le pilier «sécurité» de la stratégie nationale de développement de l'Afghanistan 2008-2013. Compte tenu de la situation sur le terrain, la sécurité était essentielle pour créer les conditions nécessaires à la stabilité, à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

13

L'approche privilégiée a consisté à consolider les réalisations du Bureau de projet de la police allemande, déjà bien implanté sur le terrain, en assurant une présence européenne cohérente et renforcée dans le secteur de la sécurité, en particulier en matière de police civile. La mission de la police allemande avait permis de former les personnes occupant les échelons les plus élevés de la hiérarchie (en fournissant des conseils stratégiques au ministère de l'intérieur et à la police nationale et en améliorant la coopération avec les acteurs internationaux) plutôt que le personnel de base de la police nationale. L'EUPOL a été accueillie favorablement par les intervenants afghans et internationaux, car elle constituait la pierre angulaire de toutes les initiatives internationales en cours, qui avait jusque-là fait défaut.

14

Cependant, une tâche fastidieuse attendait l'EUPOL dans l'accomplissement de son mandat, compte tenu de l'absence quasi totale d'une force de police opérationnelle. Les autres questions cruciales concernaient notamment le taux d'analphabétisme pouvant atteindre 80 % chez les policiers, de telle sorte que de nombreux

agents étaient incapables de traiter des éléments de preuve ou de lire et de rédiger des rapports. La corruption endémique qui sévissait au sein des instances répressives et des institutions judiciaires constituait une autre difficulté pour l'EUPOL dans l'accomplissement effectif de son mandat.

Difficultés lors du déploiement

15

L'UE est parvenue à mettre en place une mission de police civile en Afghanistan dans un environnement très difficile et hostile. Cependant, lors de son lancement en 2007, deux mois seulement après que le Conseil a décidé de sa création, l'EUPOL était loin d'être prête, étant donné le contexte difficile: elle ne comptait à l'époque que quatre agents à Kaboul, ne disposant ni d'un accès à l'internet ni de véhicules. La plupart des agents de l'EUPOL étaient en fait des policiers qui avaient autrefois participé à des missions des différents États membre et que l'on avait redéployés à la hâte¹⁰. Très peu d'entre eux avaient reçu des instructions concernant les différences entre la nouvelle mission «européenne» et les accords bilatéraux dont ils relevaient précédemment.

16

Le processus de déploiement a en outre été entravé par des problèmes à la tête de la mission, qui ont gravement compromis les opérations au cours de la première phase: lors des 18 premiers mois, la mission EUPOL a changé trois fois de chef. D'autres questions pratiques importantes, comme les problèmes logistiques liés à l'achat des équipements ou à la recherche de logements pour les agents de l'EUPOL, ont encore ralenti les opérations.

¹⁰ Centre for European Reform, *Policy Brief*, avril 2010.

Observations

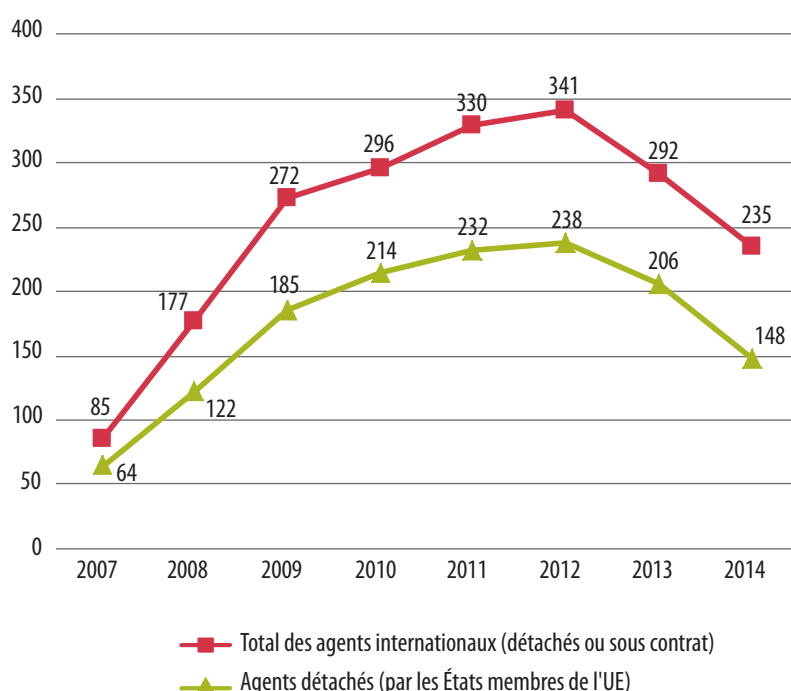
17

Un autre élément a été la réticence des États membres à détacher des agents auprès de la mission, due en partie au démarrage difficile que connaissait l'EUPOL (voir également le point 25). L'objectif était que la mission soit pleinement opérationnelle et présente à Kaboul et dans certaines provinces pour la fin mars 2008. Cet objectif n'a toutefois pas été atteint. Il a fallu attendre février 2009, soit deux ans après le début de l'intervention de l'UE, pour que les 200 agents internationaux inscrits au tableau des effectifs prévu par son mandat soient tous en place.

18

Bien que le Conseil ait reconnu dès 2008 que le nombre initial d'emplois devrait être doublé pour atteindre 400, l'EUPOL n'était toujours pas parvenue à franchir le seuil des 300 agents (soit 75 % de la capacité prévue) à la fin de 2010, et ce n'est qu'en janvier 2012 que son effectif a atteint son maximum, soit 350 agents, avant de décroître par la suite (voir **figure 2**).

Figure 2 Total, au 31 décembre de chaque exercice entre 2007 et 2014, des agents internationaux de l'EUPOL (détachés ou sous contrat) et des agents détachés par les États membres de l'UE



Source: SEAE (CPCC).

19

La mission n'est pas parvenue à atteindre l'effectif prévu pour diverses raisons:

- a) l'EUPOL a eu du mal à trouver des volontaires à cause des conditions de sécurité en Afghanistan;
- b) l'EUPOL se trouvait en concurrence avec d'autres missions PSDC pour le recrutement d'experts détachés (et, dans une moindre mesure, d'experts contractuels); en l'occurrence, l'Afghanistan était moins attrayant. L'EUPOL était aussi en concurrence avec d'autres missions internationales, telles que la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (MFO-A) et les missions des Nations unies;
- c) certains emplois d'experts détachés, comme ceux nécessitant des connaissances en analyse de projets et en établissement de rapports les concernant, des compétences juridiques ou une formation dans le domaine de l'État de droit, étaient difficiles à pourvoir vu le faible nombre de candidats;
- d) en raison de la nature des tâches de l'EUPOL, certains emplois d'experts exigeaient une expérience des administrations ministérielles nationales; les emplois d'experts en encadrement de la police détachés auprès du ministère de l'intérieur étaient les plus difficiles à pourvoir.

20

L'EUPOL a pour mandat d'engager une réforme de la police aux niveaux central, régional et provincial. Toutefois, le déploiement dans les provinces s'est avéré problématique, notamment à cause des conditions de sécurité insuffisantes, des difficultés d'ordre logistique et du manque de logements décentes.

21

Dans ce contexte, l'EUPOL a déployé des antennes dans 11 provinces¹¹ en 2008 (voir **annexe IV**), nombre passé à 16 en 2009. Elle n'a pas pu assurer une présence dans certaines provinces afghanes comme cela était prévu, parce que les États-Unis et la Turquie n'ont pas signé d'accords techniques avec elle dans les provinces où ils étaient présents. Par ailleurs, la plupart des antennes manquaient d'effectifs, et seules deux d'entre elles (à Herat et à Mazar-e Sharif) employaient en permanence plus de dix personnes, comme le confirme une évaluation interne du SEAE réalisée par la CPCC en 2011¹², qui a conclu que jusque-là, l'accomplissement de la mission dans les provinces avait été peu satisfaisant et son impact, négligeable. La réduction drastique du nombre d'antennes de l'EUPOL a finalement été imposée par le retrait de facto des équipes européennes de reconstruction provinciale des provinces afghanes. En 2013, en dehors de son quartier général de Kaboul, l'EUPOL ne comptait plus que deux antennes provinciales seulement.

11 Sur un total de 34 provinces.

12 CPCC 13077/11, *EUPOL Afghanistan operational assessment report*, 11 octobre 2011.

Difficultés en matière de coordination des efforts internationaux

22

La Cour a examiné si l'EUPOL a fait l'objet d'une bonne coordination avec les autres initiatives de l'UE, avec les autres parties prenantes internationales et avec les autorités afghanes.

Une initiative européenne, mais pas d'approche européenne globale

23

Dans son rapport, la mission d'information soulignait que l'un des facteurs décisifs de succès de la mission à venir résiderait dans sa capacité à fournir un cadre unique pour les États membres et à permettre à l'Europe de parler d'une seule voix sur la réforme de la police en Afghanistan. De même, dans son action commune relative à l'établissement de l'EUPOL, le Conseil souligne que la mission doit, le cas échéant, coordonner et faciliter les projets mis en œuvre par les États membres et les pays tiers sous leur propre responsabilité et fournir des conseils en la matière¹³, ce qui s'est avéré difficile à mettre en œuvre pour les raisons exposées ci-après.

24

Premièrement, au départ, la coordination entre l'EUPOL, le représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) et la délégation de l'UE était très faible, même si, à partir de 2010, la révision du mandat a permis de préciser leurs rôles et responsabilités respectifs. Une référence à la responsabilité du chef de mission a été ajoutée: celui-ci devait «[assurer] une coordination avec les autres acteurs de l'UE sur le terrain» et «[recevoir] du RSUE [...] des orientations politiques au niveau local». La coordination des actions

de l'UE s'est encore améliorée avec la création du SEAE, en 2011, qui a fourni un mécanisme de coordination structuré et créé le poste d'ambassadeur à «double casquette» (RSUE et chef de délégation).

25

La deuxième difficulté tenait au fait que les États membres poursuivaient leurs actions individuelles parallèlement au détachement de personnel auprès de l'EUPOL. Les États membres avaient leurs préférences quant aux activités menées en Afghanistan dans les domaines de la police, du respect de la loi et de l'État de droit. Le fait de rejoindre l'EUPOL au détriment des initiatives bilatérales était parfois considéré comme un facteur de perte d'influence et de visibilité pour le pays sur le terrain.

26

Au fil du temps, l'EUPOL a déployé des efforts considérables pour coordonner ses activités avec celles des États membres de l'UE dans le cadre de projets spécifiques, comme l'illustre, par exemple, sa coopération étroite avec l'équipe de projet de la police allemande.

27

Certains États membres¹⁴ ont également participé en parallèle à des initiatives européennes communes, comme la Force de gendarmerie européenne (FGE)¹⁵. Les États membres de l'UE disposant d'une gendarmerie nationale avaient donc plus d'affinités avec les approches de la FGE ou de la MFO-A¹⁶ qu'avec le modèle de police civile que l'EUPOL tentait de mettre en place. Certains États membres interrogés étaient aussi d'avis qu'une formation suivant le modèle de la gendarmerie était plus adaptée à la situation sur le terrain en Afghanistan.

13 L'action commune relative à l'établissement de l'EUPOL dispose que «le Conseil et la Commission assurent, chacun selon ses compétences, la cohérence entre la mise en œuvre de la présente action commune et l'action extérieure de la Communauté conformément à l'article 3 du traité. Le Conseil et la Commission coopèrent à cette fin».

14 France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Pologne et Espagne.

15 La Force de gendarmerie européenne (Eurogendfor) est une force de police multinationale composée exclusivement d'agents de police à statut militaire. La FGE s'est occupée avant tout de formation et de conseil. Même s'ils faisaient partie des missions nationales, ses experts ont accompli leurs tâches sous les ordres de la MFO-A. Les effectifs de la mission de la FGE ont atteint leur maximum en mai 2011 avec 400 agents; depuis lors, ils n'ont cessé de diminuer.

16 La MFO-A mettait en œuvre une initiative de formation de la police de grande envergure, spécialement adaptée à la situation en matière de sécurité dans le pays. Fin 2011, la MFO-A gérait 23 sites de formations en Afghanistan, ainsi qu'un effectif de 778 formateurs et de 2 825 contractants fournissant des services de soutien.

En dépit de ses efforts, l'EUPOL ne disposait que d'une marge de manœuvre limitée pour influencer sur les principaux acteurs

28

Pour ce qui est de l'objectif de l'EUPOL consistant à renforcer la cohésion et la coordination entre les intervenants internationaux, la taille réduite de la mission a constitué un facteur limitant lorsqu'il s'agissait d'agir en chef de file dans ce domaine. Par comparaison avec la MFO-A, l'EUPOL était un acteur mineur. Il était difficile pour elle d'influer de façon déterminante sur cette entité internationale de premier plan.

29

Le travail largement infructueux du Conseil international de coordination de la police en Afghanistan (IPCB) a constitué un autre facteur défavorable¹⁷. Ces treize dernières années, plus de 37 donateurs internationaux différents ont soutenu le développement de la police afghane, en contribuant, pour la plupart, à la MFO-A, à l'EUPOL voire aux deux. L'IPCB a été créé en 2007 pour assurer la cohérence en tant que principal organe de coordination des initiatives concernant la police. Bien que l'EUPOL ait fourni un soutien important sur le plan administratif et sur celui des capacités à l'IPCB, ce dernier n'a obtenu que de très maigres résultats en matière de promotion de la coopération au sein de la communauté internationale. Les acteurs internationaux n'ont pas voulu de l'IPCB comme coordonnateur, considérant celui-ci comme l'instrument d'une tentative ambitieuse de l'UE de prendre la tête des opérations dans le secteur de la police. En outre, le manque de résultats de l'IPCB tenait sans aucun doute au fait que les processus étaient mal conçus, ce qui faisait peser une charge supplémentaire sur les parties impliquées sans guère produire d'effet quantifiable.

30

La Cour a constaté que la coopération avec les instances créées par l'OTAN s'est progressivement améliorée. Les résultats concrets de cette coopération trouvent leur prolongement dans les dispositions en matière de sécurité concernant le personnel de l'EUPOL et dans l'accord sur la mise en place conjointe de la commission de formation professionnelle pour l'élaboration et l'homologation des programmes de formation de la police.

Les fonctions d'appui et les orientations des services centraux se sont améliorées avec le temps

31

La Cour a examiné si les États membres de l'UE et le SEAE avaient dûment adapté le mandat de l'EUPOL au cours de la phase opérationnelle et si les rapports de l'EUPOL rendaient fidèlement compte de ses réalisations. Son examen a également porté sur le soutien et les orientations dont la mission a bénéficié.

Les capacités de planification et d'établissement de rapports ont été renforcées, mais des insuffisances subsistent

32

La Cour a constaté que les États membres de l'UE et le SEAE ont fait preuve d'une certaine souplesse en adaptant le mandat de l'EUPOL en fonction de l'évolution des priorités et de la situation sur le terrain.

¹⁷ L'EUPOL a largement contribué au fonctionnement du Conseil international de coordination de la police (IPCB) en Afghanistan, par exemple en assurant le secrétariat de ce dernier. L'IPCB a été créé en 2007 pour devenir le principal organisme international de coordination des organisations internationales de police.

33

Depuis l'approbation du premier plan d'opération (OPLAN) par le Conseil en 2007, les principaux documents de planification ont été révisés à quatre reprises:

- a) en 2008, une révision a été rendue nécessaire par le nouvel engagement du Conseil de doubler (pour le porter à 400) le nombre d'experts internationaux dépêchés auprès de la mission;
- b) en 2010, une révision, découlant essentiellement de la redéfinition des priorités par le nouveau ministre de l'intérieur afghan et faisant suite à la demande correspondante adressée à l'EUPOL, a entraîné un alignement des objectifs de la mission sur les priorités ministérielles¹⁸;
- c) la révision de 2013 était principalement motivée par l'engagement de la communauté internationale à soutenir des mesures fortes de lutte contre la corruption et à renforcer l'État de droit. Cette révision mettait notamment l'accent sur la professionnalisation de la police afghane, conformément au document sur la «perspective décennale»¹⁹;
- d) plus récemment, à la suite de la décision du Conseil du 23 juin 2014, une révision a été proposée en juillet 2014 afin de pouvoir définir les modalités opérationnelles de la clôture de la mission EUPOL pour la fin 2016.

34

En ce qui concerne la planification de ses activités sur le plan opérationnel, l'EUPOL traduit les objectifs stratégiques fixés par les États membres dans l'OPLAN en un plan de mise en œuvre de la mission (MIP), qui prévoit des tâches spécifiques pour chaque objectif, des étapes intermédiaires pour chaque tâche et des indicateurs objectivement vérifiables pour chacune de ces étapes.

35

La Cour a constaté qu'avant 2013, les MIP comportaient trop d'étapes intermédiaires (jusqu'à 600). Il était donc impossible pour les responsables de la mission de s'en servir pour conduire celle-ci de manière efficace. La Cour a analysé les MIP les plus récents (couvrant les années 2013 et 2014) et a constaté des améliorations majeures par rapport aux plans plus anciens, dont, en particulier, l'ajout d'informations d'ordre général sur les activités, ainsi que des liens plus clairs entre les objectifs, les tâches et les étapes intermédiaires et des références croisées entre activités de même nature. De plus, les indicateurs de résultats n'ont pas été suffisamment fondés sur une analyse approfondie des besoins ou liés aux objectifs de l'EUPOL sur le plan opérationnel. Certains indicateurs étaient centrés sur les réalisations plutôt que sur les effets²⁰.

36

La Cour a constaté que les rapports établis par l'EUPOL s'étaient aussi progressivement améliorés sur les plans de l'exactitude et de l'objectivité. Toutefois, à la fin de 2014, l'EUPOL n'avait pas dressé un tableau unique et exhaustif permettant de relier les activités concernées aux objectifs et de suivre le degré de réalisation de ces derniers et les mesures correctrices²¹.

- 18 L'accent a été mis, en particulier, sur le développement du renseignement et des capacités d'enquête en matière pénale.
- 19 Élaboré par le ministère de l'intérieur afghan, le document sur la «perspective décennale» (intitulé *Ten-year vision* en anglais) fixe des objectifs stratégiques et décrit la situation projetée de la police afghane dans dix ans.
- 20 Les réalisations sont les biens et les services produits par une activité ou un projet, tandis que les effets sont les avantages apportés à un groupe cible qui découlent des réalisations de l'activité ou du projet.
- 21 Cet outil est toutefois actuellement utilisé par d'autres missions PSDC.

Observations

Fonctions d'appui et orientations des services centraux: des mesures sont prises pour combler les lacunes

37

Le SEAE et la Commission sont chargés de fournir des orientations pour les missions PSDC²². Ces orientations doivent être suffisamment complètes et détaillées pour assister les missions dans l'accomplissement de leur mandat et permettre aux agents peu habitués à leurs procédures de travailler efficacement.

38

Le SEAE a publié quelque 50 documents de réflexion et lignes directrices en rapport avec les activités de l'EUPOL; cependant, les agents de cette dernière à Kaboul se sont inquiétés du fait que, même si ces documents fournissent des orientations de base (définitions et aspects théoriques), ils ne sont pas très utiles en pratique. À titre d'exemple, la ligne directrice sur la mise en œuvre de l'évaluation comparative ne traite pas en détail de la manière de procéder à chaque étape, notamment pour réaliser une évaluation des besoins ou une analyse de la situation satisfaisantes. Elle ne fournit pas non plus d'exemples ou de modèles pouvant faciliter l'application de la méthodologie proposée.

39

À cet égard, le guide de l'encadrement de l'EUPOL (*EUPOL's mentoring handbook*) est particulièrement intéressant. Bien que l'encadrement soit l'une des principales activités de l'EUPOL, la mission a dû établir elle-même son manuel en la matière. Elle ne l'a cependant fait qu'en avril 2013, en compilant des notions, des méthodologies et des bonnes pratiques existantes et en les adaptant aux situations réellement vécues par les agents de l'EUPOL chargés de l'encadrement. Le SEAE s'est ensuite servi du manuel pour rédiger un guide détaillé de l'encadrement qui a été adressé à toutes les missions PSDC.

40

En l'absence d'orientations PSDC harmonisées, la mission a dû consacrer du temps à l'élaboration de lignes directrices et de procédures au lieu de se concentrer sur ses activités principales. Le SEAE s'efforce actuellement de corriger ces insuffisances.

41

Le SEAE et la Commission étudient également la possibilité de réaliser des gains d'efficacité en regroupant les fonctions d'appui au sein d'un seul centre de service partagé. Actuellement, il envisage aussi de mettre en place des systèmes centralisés et intégrés de gestion des informations dans les domaines des ressources humaines, de l'informatique et de la logistique, englobant l'ensemble des missions PSDC. Des décisions sont également attendues en ce qui concerne l'intégration de l'entrepôt pour les missions civiles de gestion de crise, créé en 2012²³, dans un système de ce type. Cela pourrait permettre d'améliorer la gestion des actifs des missions civiles existantes.

- 22 Pour les aspects budgétaires liés à la mise en œuvre de la mission.
- 23 Décision 2012/698/PESC du Conseil du 13 novembre 2012 sur l'établissement d'un entrepôt pour les missions civiles de gestion de crise (JO L 314 du 14.11.2012, p. 25) visant à permettre l'acheminement rapide d'équipements vers les missions actuelles et futures en renforçant les capacités de l'Union, en particulier, en garantissant un accès rapide et permanent aux moyens essentiels.

Empreinte de l'action de l'EUPOL: succès au niveau local, mais préoccupations d'ordre général quant à la durabilité

42

La Cour a examiné si l'EUPOL avait contribué à faire progresser la police nationale, le ministère de l'intérieur et une sélection d'institutions de la justice pénale dans chacune de ses lignes d'opération et si les activités de suivi, d'encadrement, de formation et de conseil avaient produit les résultats escomptés²⁴. Elle s'est également attachée à déterminer dans quelle mesure ces résultats étaient durables.

Les améliorations ont été plus marquées dans deux lignes d'opération sur trois

43

Les améliorations ont été plus marquées dans les deux premières lignes d'opération sur les trois que compte l'EUPOL. En ce qui concerne la première (faire progresser la réforme institutionnelle du ministère de l'intérieur), la police nationale a nettement progressé dans la mise en place d'une police civile, mais elle reste une organisation éminemment militaire. Le ministère de l'intérieur a produit de nombreuses déclarations de politique interne, mais à ce jour, peu d'entre elles ont été mises en œuvre dans l'ensemble du pays. Il a mis en place et tient une base de données électronique pour gérer ses abondantes ressources humaines (*Tashkeel*), mais il n'est pas véritablement en mesure de tirer pleinement parti de cet outil, et la planification

des déploiements manque encore de souplesse. Les fonctionnaires professionnels possédant les compétences administratives nécessaires ne sont pas assez nombreux. Malgré le soutien de l'EUPOL, il est récemment apparu que l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits de la personne posent problème au sein du ministère de l'intérieur. À titre d'exemple, les femmes ne représentent encore que 2 % des officiers de la police nationale. La corruption au sein du ministère et de la police demeure un problème important et a une incidence négative sur la confiance du public.

44

Pour ce qui est de la deuxième ligne d'opération (professionnaliser la police nationale afghane), un concept de police de proximité, centré sur l'établissement de liens et sur une collaboration étroite entre la police et les citoyens, a été mis en œuvre de manière embryonnaire dans certaines régions. Ce concept est généralement admis comme le modèle idéal de police en Afghanistan à l'avenir. Les activités de police fondées sur le renseignement sont également considérées comme un outil efficace pour professionnaliser la police nationale, qui n'est cependant pas utilisé dans l'ensemble du pays. L'examen des données concernant la criminalité indique que les enquêteurs de la police judiciaire afghane disposent de capacités limitées en matière d'enquête et de détection des crimes. Le service des enquêtes pénales dispose de capacités techniques et d'une aptitude à la direction des opérations peu développées en raison de l'absence de partage des informations et de parcours de formation qui laissent à désirer. Les relations entre les policiers et les procureurs sont souvent insuffisantes et ne donnent aucun résultat. La communauté

24 Les critères utilisés pour l'évaluation sont fondés sur les indicateurs de l'EUPOL concernant l'accomplissement de son mandat et, dans la mesure du possible, sur une enquête menée par des tiers en ce qui concerne la perception de la police nationale afghane par le public.

internationale a encouragé la police nationale et le procureur général à coopérer aux niveaux institutionnel et opérationnel et les a soutenus en ce sens. Globalement, le degré de coopération s'est amélioré, mais le nombre des affaires portées devant le procureur général par la police reste faible. Les policiers ont montré qu'ils étaient capables de mener des opérations de grande envergure avec professionnalisme (la création d'un environnement sécurisé pour la tenue des récentes élections constitue un succès majeur), mais ils ont besoin d'un plus grand soutien pour maintenir l'ordre au quotidien, notamment en ce qui concerne l'efficacité des réactions. La mise en place des centres d'appel de la police nationale liés aux centres opérationnels est largement reconnue comme une étape importante de l'amélioration du commandement et du contrôle de la police. Enfin, les capacités de formation sont jugées efficaces, mais de nombreux défis subsistent dans ce domaine, dont celui consistant à faire des académies récemment passées sous gestion afghane des centres d'excellence spécialisés.

45

C'est dans la troisième ligne d'opération (associer la police nationale à la réforme de la justice) que l'EUPOL a eu le plus de difficultés à obtenir des résultats, mais cela doit être relativisé, compte tenu du soutien limité de la communauté internationale dans ce domaine. Bien que les capacités du ministère de la justice et du bureau du procureur général aient été globalement renforcées, le développement institutionnel de ces derniers est entravé par la situation en matière de sécurité et les attaques d'insurgés²⁵, par le manque de professionnalisme et la formation insuffisante des procureurs, ainsi que par la corruption. La

coopération entre la police et le ministère public reste limitée, et les défis et lacunes sont nombreux aux niveaux institutionnel et individuel, notamment en ce qui concerne les poursuites engagées contre de hauts fonctionnaires pour corruption. Il reste difficile de protéger et de faire valoir les droits des prévenus et des suspects en Afghanistan. Pour ce qui est de l'élaboration, de l'adoption et de l'application du droit pénal, quelques progrès ont été enregistrés, mais les obligations internationales de base en matière d'État de droit, de lutte contre la corruption et de droits de la personne ne sont toujours pas respectées.

Les résultats obtenus par l'EUPOL sont très positifs pour les activités liées à la formation, mais moins bons dans les domaines de l'encadrement et du conseil; les projets ont peu contribué à la réalisation des objectifs de la mission

46

L'EUPOL a contribué de diverses manières à la formation des policiers. Elle a mis en place une approche fondée sur la «formation des formateurs» et dispensé des cours à la police nationale, tout en assurant l'encadrement des responsables du ministère de l'intérieur et de la police sur les questions de formation. Enfin, elle est à l'origine de l'académie de police, centre de formation spécialement construit à cet effet, et a fourni des programmes de formation²⁶.

25 En 2012, 57 procureurs ont été tués.

26 À l'académie de police et à l'académie de gestion de la criminalité.

47

Fin 2008, l'EUPOL a commencé à intensifier le volet formation de ses activités et à le développer pour qu'il en devienne un élément central. À la fin de 2014, elle avait élaboré environ 1 400 cours de formation et les avait dispensés à quelque 31 000 participants. Lors de leur visite à Kaboul, les auditeurs de la Cour ont pu collecter des éléments probants attestant que les activités de l'EUPOL liées à la formation ont contribué à la professionnalisation de la police nationale. Les cours étaient pertinents et ont permis de combler des lacunes majeures en matière de formation. En ciblant les hauts responsables de la police, auxquels les actions des autres organismes internationaux ne s'adressaient pas, l'EUPOL a apporté une véritable valeur ajoutée européenne en intégrant des éléments de police civile dans la formation des chefs de la police nationale. Par ailleurs, l'approche fondée sur la «formation des formateurs» a favorisé l'appropriation par les Afghans et renforcé la durabilité des activités de formation.

48

La création de l'académie de police a marqué un tournant pour le transfert du système de formation de la police aux autorités afghanes. En 2010, l'EUPOL a entamé des discussions avec le ministère de l'intérieur, en coordination avec la MFO-A et l'équipe de projet de la police allemande, sur l'idée d'une académie de police. Toutes les parties concernées ont convenu que cette dernière devait devenir une plate-forme de formation des officiers de police sur les plans stratégique, opérationnel et tactique. En août 2010, à la suite d'une étude de faisabilité, l'Union européenne a proposé une action de coordination dans le cadre de laquelle: a) l'EUPOL serait chargée d'élaborer des programmes de formation et des cours pour la nouvelle académie, conformément à son mandat; b) la délégation de l'UE et le FPI, financeraient les structures de formation et assureraient la gestion des projets, conformément au règlement sur l'instrument de stabilité²⁷. Le projet a été mis en œuvre d'urgence, et l'académie a été achevée en janvier 2014, pour un coût final de 7,3 millions d'euros.

27 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, p. 1).

Photo 2 L'EUPOL et la police afghane



Source: EUPOL.

49

En ce qui concerne les programmes de formation, les formateurs de la police nationale se sont engagés à utiliser les programmes existants et à les développer davantage. Cependant, certains formateurs ont souligné la nécessité d'élaborer des programmes mieux adaptés au contexte afghan et couvrant des thèmes tels que le droit islamique et les coutumes locales, avec des exemples tirés de la vie quotidienne en Afghanistan. Certains formateurs ont également reconnu avoir fait l'impasse sur certains sujets, comme la corruption, les droits de la personne et l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'ils considéraient comme étant «inutiles» ou «sensibles».

50

L'EUPOL n'a pas effectué d'évaluation globale des résultats obtenus dans le cadre de ses activités d'encadrement et de conseil. Toutefois, l'audit a permis de relever des éléments attestant que l'encadrement et les conseils de l'EUPOL ont contribué à améliorer les aptitudes professionnelles des agents des institutions afghanes concernées (police nationale, ministère de l'intérieur et ministère de la justice). À quelques exceptions près, la Cour a constaté que la sélection par l'EUPOL des emplois dont les titulaires devaient bénéficier du mentorat au sein des ministères afghans concernés et de la police nationale était conforme à son mandat et pertinente.

51

Des exemples d'activités types de l'EUPOL en matière d'encadrement, de conseil et de suivi sont fournis dans l'**encadré 3**.

Encadré 3

Exemples d'activités d'encadrement, de conseil et de suivi

Exemple 1 – Conseils prodigués par l'EUPOL au ministère de la justice

Dans le cadre de la troisième ligne d'opération (relier la police nationale au système judiciaire au sens large), un expert de l'EUPOL a fourni un soutien au chef du service de droit pénal, relevant du bureau législatif du ministère de la justice afghan, en vue de renforcer ses capacités et d'obtenir des résultats dans les domaines suivants:

- élaboration des textes législatifs;
- soutien de la personne encadrée dans l'exercice de ses fonctions au sein du secrétariat pour la lutte contre les enlèvements et la traite des êtres humains;
- analyse des besoins du service de la personne encadrée et organisation de formations et d'ateliers;
- exposés sur la législation internationale et sur des études comparatives avec des systèmes juridiques étrangers.

Exemple 2 – Encadrement assuré par l'EUPOL à l'académie de police

Les aptitudes à la gestion font encore cruellement défaut chez les dirigeants de l'académie de police, qui élaborent et dispensent les formations destinées à la police nationale afghane. Au moment où la Cour a réalisé son audit, un membre du personnel de l'EUPOL conseillait et encadrait le commandant de l'académie de police pour améliorer les compétences en matière de programmation et de gestion stratégiques.

52

Cependant, des insuffisances importantes ont aussi été constatées. La sélection des personnes à encadrer n'était pas dûment documentée dans les dossiers correspondants. L'audit n'a permis de trouver, dans aucun des six dossiers examinés, une explication structurée qui expose les arguments motivant la sélection de l'agent encadré. Il est donc difficile d'établir avec certitude si l'EUPOL a privilégié les personnes occupant les emplois le plus pertinents pour ses activités d'encadrement, de suivi et de conseil. Il n'existait aucune analyse non plus du retard afghan perçu en matière de capacités ni, par conséquent, aucun plan pour remédier aux défaillances spécifiques.

53

L'obtention de résultats tangibles dans les domaines de l'encadrement et du

conseil est l'aboutissement d'un processus long et complexe, qui dépend également de facteurs externes comme la situation précaire en matière de sécurité, la rotation rapide des fonctionnaires afghans et la rotation des agents de l'EUPOL chargés de l'encadrement²⁸ (voir **encadré 4**).

54

Malgré la rotation régulière de ses mentors, l'EUPOL n'a pas mis en place, de manière systématique, des procédures de passage de témoin claires et cohérentes pour assurer la bonne continuité des activités et éviter les décalages et les digressions pouvant compromettre la relation de mentorat. La Cour a constaté que le passage de témoin dépendait largement des différents mentors et était souvent entravé par l'arrivée tardive du nouveau mentor et l'absence de cohérence dans la procédure.

28 Les statistiques de l'EUPOL montrent qu'au cours de la période 2008-2013, la durée moyenne de déploiement des mentors de l'EUPOL était de 12,5 mois.

Encadré 4

Difficultés habituellement rencontrées par les agents de l'EUPOL chargés des activités de conseil

Exemple 1 – Rotation du personnel national

L'un des principaux objectifs de l'EUPOL est la promotion des actions menées par les Afghans pour améliorer les techniques et procédures d'enquête pénale. Cependant, les auditeurs de la Cour ont constaté que les efforts soutenus qui avaient été consentis étaient gravement compromis par la rotation rapide du personnel de la police judiciaire au sein du ministère de l'intérieur. Au moment où la Cour a réalisé son audit, les 15 agents dont l'EUPOL assurait l'encadrement au ministère de l'intérieur avaient été remplacés, à un rythme soutenu, pour différentes raisons, y compris à caractère politique.

Ce problème est encore illustré par l'activité d'encadrement assurée auprès du quatrième district de police de Kaboul dans le cadre du projet Phoenix, activité phare de l'EUPOL visant à favoriser l'acceptation, par les Afghans, des principes et des pratiques du maintien de l'ordre civil. Le commandant du district en cause a en effet été remplacé cinq fois en un an et demi.

Exemple 2 – Conformité des sujets abordés lors des activités d'encadrement et de conseil aux objectifs de la mission

L'audit a confirmé les difficultés rencontrées par les agents de l'EUPOL chargés de l'encadrement pour faire en sorte que les séances restent en adéquation avec les objectifs du MIP. Bien que les objectifs fussent correctement énoncés dans les plans d'encadrement individuels, les séances d'encadrement s'écartaient fréquemment du sujet, en raison de la charge de travail ou des problèmes personnels de la personne encadrée, des demandes de services ou de faveurs qu'elle formulait, de ses plaintes sur différents points, ou, simplement, de son manque d'intérêt ou de temps.

Observations

55

Les comptes rendus détaillés des séances d'encadrement sont l'un des outils permettant d'assurer l'obligation de rendre compte et de mesurer l'efficacité des activités de suivi, d'encadrement et de conseil. L'audit a montré que les agents de l'EUPOL chargés de l'encadrement avaient systématiquement tenu des registres, mais pas de manière cohérente. De plus, ces registres ne s'articulaient pas autour d'étapes liées à un calendrier, qui auraient permis de mesurer véritablement les progrès réalisés.

56

À cet égard, le guide de l'encadrement de l'EUPOL, introduit en avril 2013, contient des dispositions susceptibles de renforcer la transparence, l'obligation de rendre compte et la cohérence, si elles sont appliquées correctement. Toutefois, au moment où l'audit a été réalisé, il était trop tôt pour pouvoir constater de véritables progrès en matière d'analyse des besoins et de sélection des personnes à encadrer, de rapports d'étape, de suivi, de passage de témoin ou d'évaluation.

57

Les projets réalisés par l'EUPOL concernaient principalement de petits contrats de fourniture et d'aménagement, ainsi que des conférences et des ateliers. La Cour a constaté que, si la plupart des projets examinés étaient grosso modo conformes au mandat de la mission et en principe bénéfiques pour celui-ci, il arrivait couramment que des agents de l'EUPOL chargés de l'encadrement proposent des projets dans un domaine d'intérêt particulier sans suivre une démarche fondée sur une analyse systématique des besoins.

58

Cependant, les différents projets n'ont apporté qu'une contribution modeste à la réalisation des objectifs de la mission. Lors de la conception de ces projets, l'EUPOL n'a pas suffisamment prêté attention à la nécessité d'une approche globale permettant aux projets de contribuer à la réalisation des objectifs de la mission grâce à un lien étroit avec ceux fixés dans le MIP. En outre, l'EUPOL n'a pas élaboré de projets fondés sur le cadre logique, lequel lui aurait pourtant permis de déterminer plus facilement les buts, les objectifs, les activités, les réalisations, les effets et les impacts (voir **encadré 5**).

Encadré 5

Exemples d'activités dans le cadre d'un projet

Exemple 1

Pour répondre au problème des fréquentes violations des droits des enfants par la police nationale et des mauvais traitements qu'elle leur inflige, l'EUPOL a décidé d'élaborer un module de formation sur les droits de l'enfant et le maintien de l'ordre, consistant en une brochure et en une vidéo éducative. Ce module visait à intégrer, dans la formation du personnel policier de l'ensemble du pays, les principes fondamentaux des droits de la personne, au moyen d'exemples pratiques sur la manière de respecter et de protéger les enfants. La brochure a été publiée en langues dari et pachto (90 000 exemplaires), ainsi qu'en anglais (10 000 exemplaires). La vidéo d'une heure s'articulait autour de quatre récits dont l'action se déroule en Afghanistan. Le coût total du projet s'est élevé à 100 000 euros.

Exemple 2

En janvier 2014, l'EUPOL a organisé une conférence et des ateliers sur les activités de police fondées sur le renseignement, à l'intention des responsables des commissariats de police de la ville de Kaboul. Les thèmes abordés ont été sélectionnés de manière à sensibiliser ces derniers aux activités de police fondées sur le renseignement et à intégrer celles-ci dans les activités quotidiennes de maintien de l'ordre. Le budget consacré à cette activité s'est élevé à 12 000 euros.

59

La mise en œuvre des projets a pâti de facteurs internes, et en particulier de leur éparpillement, de la lourdeur des procédures de marchés, du manque d'expertise dans la gestion de projets, de l'inexactitude des spécifications techniques et de la rotation rapide du personnel de l'EUPOL. Des facteurs externes, tels que le manque de fiabilité des contractants, l'instabilité des conditions de marché et la situation changeante au niveau local et en matière de sécurité, ont également causé un grave préjudice à l'efficacité des projets. En conséquence, pendant la période 2011-2014, les taux d'exécution budgétaire ont été faibles (environ 43 %) et plusieurs marchés ont été annulés en raison de spécifications techniques inexactes. En moyenne, l'EUPOL a mis en œuvre 45 projets par an, dotés d'un budget de quelque 40 000 euros chacun. L'examen récent d'un certain nombre de projets par le CPCC et l'EUPOL et la mise en évidence des enseignements à en tirer ont permis d'apporter des améliorations d'ordre méthodologique²⁹.

60

Dans un souci de simplification de la passation des marchés, le FPI a autorisé l'application de procédures plus souples à partir du 29 janvier 2013. Grâce à cela, la procédure négociée avec offre unique peut être utilisée comme procédure de référence³⁰. Ce changement a entraîné une augmentation notable du pourcentage de procédures débouchant sur la signature d'un contrat, passé de 61 % en 2012 à 74 % en 2013. Néanmoins, l'analyse des statistiques relatives aux marchés publics montre que le pourcentage de procédures annulées est resté stable à 24 %, essentiellement du fait que, dans certains cas, aucune offre n'est soumise, le montant des offres dépasse le budget ou les offres ne sont pas conformes sur le plan technique.

Les conditions nécessaires au maintien des réalisations obtenues à ce jour ne sont pas encore réunies

61

La police nationale a manifestement accompli des progrès pendant la période couverte par l'audit. Une partie de ces progrès peut indubitablement être mise au crédit de l'EUPOL, qui a largement contribué aux efforts de la communauté internationale sur le terrain. Cependant, d'après la révision stratégique effectuée par le SEAE lui-même³¹, les secteurs de la police et de la justice continuent à pâtir de faiblesses systémiques: le développement institutionnel est insuffisant, le cadre juridique est partiellement inefficace et les capacités des différents membres du personnel sont limitées. Les influences politiques, la corruption et l'inévitable accent mis sur les actions de police anti-insurrectionnelles pour remédier à la mauvaise situation générale en matière de sécurité continuent d'entraver le développement institutionnel de l'ensemble du secteur de la justice pénale. Cette situation pourrait compromettre les progrès accomplis à ce jour.

62

Le budget de l'Afghanistan pour 2014 s'est élevé à quelque 7,6 milliards d'USD, dont 4,8 milliards d'USD de subventions des donateurs, soit 60 % du total. L'effectif autorisé de l'armée et de la police afghanes est de 352 000 agents. Pour réduire les coûts de maintien de cette force, l'OTAN à l'intention de ramener ce nombre à 228 500, au plus tard en 2017, pour autant que la situation en matière de sécurité le permette. Des analystes³² estiment toutefois que, vu le contexte qui prévaudra probablement en matière de sécurité de 2015 à 2018, l'armée et la police afghanes devront disposer d'un effectif d'environ 373 000 personnes.

29 Les changements de méthode ayant été opérés assez récemment, la Cour n'est pas encore en mesure d'en évaluer l'efficacité.

30 Dans son rapport spécial n° 18/2012 «L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'État de droit», la Cour a recommandé au SEAE et à la Commission de revoir les procédures de marchés publics afin qu'elles répondent aux besoins opérationnels des missions PSDC (<http://eca.europa.eu>).

31 SEAE, *Strategic review of EUPOL Afghanistan*, 13 décembre 2013.

32 *Centre of Naval Analyses, Independent Assessment of the Afghan National Security Forces*, Washington, janvier 2014.

63

D'après le SEAE³³, le budget du ministère de l'intérieur et de la police nationale est financé à hauteur de 86 % par des donateurs internationaux. La viabilité de l'ensemble du secteur de la police dépend donc largement du soutien de la communauté internationale.

64

Les activités de formation sont susceptibles d'être maintenues à moyen terme, à moins que les conditions locales ne s'aggravent notablement. L'EUPOL s'est réellement efforcée d'associer progressivement les dirigeants afghans à l'élaboration des cours de formation et à la gestion des académies de police. En conséquence, bien que l'EUPOL participe encore au suivi des formations dispensées dans les académies, la planification, l'organisation et le suivi des activités de formation ont en grande partie été repris par les autorités afghanes. Cependant, la formation ne s'inscrira dans la durée que si les autorités afghanes se l'approprient véritablement et de manière plus poussée. L'audit a permis de constater que si les capacités administratives et l'autonomie financière des académies de police ne sont pas renforcées, la durabilité de leurs activités sera compromise à long terme. Bien qu'il ait signé un protocole d'accord dans lequel il accepte de supporter les frais de fonctionnement des deux académies de police³⁴, le ministère de l'intérieur est réticent à allouer des ressources financières suffisantes. De ce fait, il est difficile de faire face au coût de la logistique nécessaire et aux frais de fonctionnement.

65

Dans le domaine de l'encadrement, la durabilité des effets des activités et des projets de l'EUPOL est aussi largement tributaire de l'appropriation, par les Afghans, du développement de synergies entre les différentes activités et, enfin, des efforts qui seront déployés en matière de suivi et d'évaluation. L'audit a fait apparaître que ces questions n'étaient ni suffisamment prises en considération dans les plans d'encadrement ni systématiquement traitées au cours des premières phases de la planification des activités.

Bilan de l'EUPOL: fin de la mission – et après?

66

La Cour a examiné si le SEAE et la Commission ont convenablement préparé la clôture de l'EUPOL, suivant un plan d'ensemble qui tienne compte de la stratégie globale de l'UE et des autres intervenants et/ou donateurs, d'une part, et règle les questions liées à la liquidation des actifs, d'autre part.

33 SEAE, *Revised Concept of Operations for EUPOL Afghanistan*, juin 2014.

34 L'académie de police et l'académie de gestion de la criminalité.

La planification de la politique de sortie est bien engagée, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires

67

En juin 2013, le SEAE et la Commission ont publié un document de travail conjoint de leurs services³⁵ présentant les activités de l'UE et les défis restant à relever en la matière, ainsi qu'un certain nombre d'options à envisager concernant l'aide de l'UE après 2014. En décembre 2013, le SEAE a publié une revue stratégique³⁶, consistant essentiellement en une synthèse des autoévaluations réalisées par l'EUPOL en novembre 2013³⁷. D'après l'évaluation de la mission, le taux d'exécution moyen pour les indicateurs objectivement vérifiables devrait être de 60 % à la fin de 2014³⁸. Pour ce qui est des progrès accomplis par la police nationale, l'évaluation a permis de conclure que certaines des tâches relevant des trois lignes d'opération de l'EUPOL pourraient être transférées aux autorités afghanes, en particulier les activités ayant trait à la formation, mais que la plupart d'entre elles devraient être reprises telles quelles ou comme base de travail par des organismes de l'UE ou par d'autres intervenants.

68

En juin 2014, le Conseil a décidé de prolonger le mandat de l'EUPOL³⁹ jusqu'à la fin de 2016. Il a également réaffirmé l'engagement de l'Union en faveur d'une approche globale, prévoyant un plan de mise en œuvre qu'aussi bien l'UE que les États membres seraient tenus d'appliquer.

69

Dans ce contexte, le 23 juin 2014, le chef de la délégation de l'UE à Kaboul (officiant également comme représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan) et la direction de l'EUPOL ont publié un document conjoint⁴⁰ sur

le renforcement du bureau du représentant spécial de l'UE en vue de lui permettre de mettre à profit les réalisations de l'EUPOL dans les domaines de la justice et de l'État de droit. Ce document recensait les domaines dans lesquels le bureau du représentant spécial de l'UE pourrait intervenir au terme du mandat de l'EUPOL. La principale proposition concernait la nomination, au sein du bureau, de plusieurs experts internationaux et nationaux chargés de tâches se limitant au dialogue politique et/ou stratégique.

70

Parallèlement, dans le programme indicatif pluriannuel 2014-2020, le SEAE et la Commission ont proposé de faire de la police et de l'État de droit l'un des quatre secteurs de concentration. L'audit a permis de mettre en évidence deux préoccupations majeures concernant ce document de planification. Premièrement, bien que le programme pluriannuel indique à juste titre que l'UE peut s'appuyer sur les jalons posés par la mission PSDC (EUPOL) dans le domaine de la police civile, les indicateurs de résultat proposés ne sont pas liés aux effets produits par l'EUPOL dans ce domaine, mais dépendent plutôt essentiellement de facteurs externes (comme la situation en matière de sécurité et le conflit militaire). Par exemple, l'indicateur «nombre de morts dues au conflit armé – pertes civiles» est un moyen très général d'évaluer le résultat escompté du renforcement de la «capacité de la police afghane à maintenir la sécurité en Afghanistan». D'aucuns pourraient objecter que, dans un conflit armé, les morts peuvent aussi être causées quotidiennement par des opérations essentiellement militaires, qui pourraient se poursuivre dans le pays à l'avenir, et que leur nombre ne constitue pas un indicateur précis de la capacité de la police nationale à maintenir l'ordre.

35 SEAE, *Comprehensive EU Action to support Afghan efforts in strengthening civilian policing and Rule of Law post-2014*, 14 juin 2013.

36 SEAE, *Strategic review of EUPOL Afghanistan*, 13 décembre 2013.

37 EUPOL, *CMPD tasking paper*, 11 novembre 2013.

38 D'après le document en cause, à la fin de 2014, le taux d'exécution pour les objectifs et les tâches devrait être en moyenne de 60 % et se situer entre 31 % et 85 %.

39 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan*, 23 juin 2014. Le mandat de l'EUPOL a été prolongé officiellement le 17 décembre 2014 par la décision 2014/922/PESC du Conseil.

40 *Reinforcement of the EU Special Representative Office with a view of building upon EUPOL Afghanistan achievements in the sectors of Justice and rule of law*, 23 juin 2014.

71

Deuxièmement, le SEAE n'a, en principe, pas beaucoup de solutions pour financer l'aide au développement en faveur de l'Afghanistan pour la période à venir. D'une part, l'utilisation de l'instrument d'appui budgétaire en Afghanistan n'est pas envisageable actuellement. D'autre part, le SEAE considère que la démarche fondée sur des projets n'est pas idéale, en raison de la difficulté à trouver des bénéficiaires et de la charge administrative considérable générée par la gestion des projets. Le SEAE a donc l'intention de recourir à des fonds fiduciaires, en particulier le LOTFA⁴¹, en tant qu'instruments privilégiés dans le domaine de l'État de droit en Afghanistan. Cependant, le recours au LOTFA comme principal outil de financement dans ce domaine présenterait deux inconvénients qu'il convient de prendre en considération: a) le LOTFA a été vivement critiqué dans le passé pour sa mauvaise gestion des fonds et son manque de transparence par tous les donateurs concernés, y compris l'UE, qui a décidé de suspendre temporairement ses paiements en faveur du fonds; b) à ce jour, le LOTFA ne dispose que d'une expérience limitée du renforcement des capacités dans ce domaine. Bien qu'en 2011, la phase IV du LOTFA ait comporté un pilier «renforcement des capacités en matière de police civile», ce fonds fiduciaire n'a pratiquement servi qu'au versement des salaires depuis sa création. À titre d'exemple, en 2013, les salaires des policiers ont représenté 506 millions d'USD sur un budget total de 524 millions d'USD. En réalité, moins de 3,5 % du budget du LOTFA ont été engagés pour le renforcement des capacités et les autres projets. Même si cette proportion était appelée à augmenter à l'avenir, ce fonds reste centré sur le paiement des frais de fonctionnement de la police nationale plutôt que sur le renforcement des capacités.

Liquidation: une approche coordonnée et structurée est nécessaire

72

Le SEAE et la Commission ont élaboré des procédures et des lignes directrices relatives à la clôture des opérations relevant de la PESC. D'après ces lignes directrices, l'EUPOL n'est tenue de soumettre des plans de clôture à l'approbation de la Commission que trois mois avant la date de fin des opérations prévue par son mandat. Une présentation aussi tardive de ces documents comporte des risques. La période allant de 2014 à la fin de 2016 sera très importante, et ce pour deux raisons. Premièrement, la taille de la mission sera considérablement réduite en 2015 et en 2016. Comme l'a également souligné le service d'audit interne de la Commission européenne⁴², la réduction des effectifs de la mission en vue de sa clôture comporte un plus grand risque pour l'environnement de contrôle, principalement du fait de la compression du personnel exerçant des fonctions de contrôle clés, de la démotivation du personnel, de la perte d'expertise et de la pression exercée pour dépenser le reste du budget alloué aux marchés publics avant la fin du mandat. Deuxièmement, la valeur des actifs concernés est considérable. Il importe donc que la planification de la liquidation de l'EUPOL soit correctement coordonnée et qu'elle commence bien à l'avance⁴³.

41 Le LOTFA est un fonds fiduciaire établi par le PNUD en 2002. Il a quasi exclusivement été utilisé comme un outil de coordination des contributions des donateurs pour payer les salaires de la police nationale afghane.

42 Rapport d'audit du service d'audit interne relatif au FPI – Stratégie de contrôle, 24 juillet 2014.

43 Dès septembre 2013, l'EUPOL a obtenu l'approbation du FPI pour la vente de deux groupes électrogènes d'occasion; elle a également cédé gratuitement six véhicules à la délégation de l'UE et deux autres à la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile en Afghanistan.

73

L'EUPOL utilise une comptabilité de caisse; ses actifs, valorisés au prix d'acquisition, s'élèvent à un montant total de 49,6 millions d'euros. En valeur, ses actifs les plus importants sont les véhicules blindés (25,2 millions d'euros) et le matériel informatique de télécommunication et de sécurité (15,4 millions d'euros), suivi par ses bâtiments (4,8 millions d'euros). Bien entendu, la valorisation d'actifs de ce type (véhicules, matériel informatique, etc.) à leur prix d'achat ne permet pas de refléter leur valeur réelle.

74

D'après les données de l'inventaire de l'EUPOL, celle-ci possède 146 véhicules blindés⁴⁴ en Afghanistan, dont quelques-uns seulement sont utilisés. Ces véhicules présentent un kilométrage moyen de 22 700 km. L'inventaire de l'EUPOL indique que sept d'entre eux seulement sont hors d'usage et onze, usés. Les autres sont soit en bon état, soit neufs.

75

L'EUPOL est chargée d'étudier les différentes possibilités de cession des véhicules à des organismes de l'UE ou à des ambassades des États membres, ou d'en faire don à d'autres organisations présentes en Afghanistan. Elle est également responsable de l'exécution des tâches administratives liées à l'exportation des actifs qui ne peuvent être cédés en Afghanistan. Il est donc primordial que le CPCC travaille en étroite collaboration avec la mission (et bien avant la fin du mandat) pour faire en sorte que les actifs soient cédés dans les meilleures circonstances et qu'ils ne restent pas en stock dans des conditions comportant des risques.

76

L'audit a montré que même s'il existe une coordination entre les différents services de l'UE (CPCC et FPI), ceux-ci n'ont pas arrêté en commun des règles détaillées dans une optique prévoyante, avec une définition précise des fonctions et des responsabilités.

44 Dix-neuf véhicules ont été achetés en 2006, un en 2007, 124 en 2008 et dix en 2012.

Conclusions et recommandations

77

L'Union européenne est parvenue à établir une mission de police civile en Afghanistan dans un environnement particulièrement précaire et difficile. Après un début laborieux, l'EUPOL a progressivement gagné la reconnaissance des autres acteurs pour son expertise et sa contribution significative à la réforme en cours du secteur de la police.

78

La Cour a constaté que l'EUPOL avait rempli son mandat de manière partiellement efficace. Les améliorations ont été plus marquées dans deux de ses trois grandes lignes d'opération. En ce qui concerne ses activités, l'EUPOL a obtenu de très bons résultats dans le domaine de la formation, mais moins dans ceux de l'encadrement et du conseil. Les projets ont contribué de manière limitée à la réalisation des objectifs de la mission. Si cette situation est en partie due à des facteurs externes, il existe aussi des insuffisances imputables à l'EUPOL elle-même.

79

Dans le domaine de la planification, une analyse approfondie des besoins de l'Afghanistan a été réalisée avant que le mandat de l'EUPOL ne soit défini. Ses objectifs étaient conformes au pacte pour l'Afghanistan de 2006 et aux priorités énoncées dans la stratégie nationale de développement de l'Afghanistan.

80

Le mandat de l'EUPOL, qui consistait à fournir des services de conseil stratégique dans le domaine du maintien de l'ordre aux personnes occupant les échelons les plus élevés de la hiérarchie policière, en établissant des liens avec la question plus large de l'État de droit, a apporté une valeur ajoutée européenne en permettant la consolidation de toutes les initiatives internationales en cours, qui avait jusque-là fait défaut. Cependant, une tâche fastidieuse attendait l'EUPOL dans l'accomplissement de son mandat, compte tenu de l'absence quasi complète d'une force de police opérationnelle, des taux élevés d'analphabétisme et de la corruption généralisée.

81

Le déploiement de la mission n'a pas été sans difficulté et l'EUPOL a pâti de limites allant de pair avec le recrutement du personnel et les problèmes de logistique. Les États membres ont eu du mal à fournir du personnel qualifié en nombre suffisant, ce qui a entraîné des retards importants pour atteindre le niveau opérationnel nécessaire. Le déploiement dans les provinces s'est avéré tout aussi compliqué, notamment à cause des difficultés d'ordre logistique et de l'insécurité. Dans la plupart des provinces, l'EUPOL n'a pas été en mesure de déployer suffisamment d'agents pour remplir correctement son mandat (voir points 11 à 21).

Recommandation n° 1

Le SEAE devrait coopérer avec les États membres afin de faire en sorte que les futures missions PSDC soient dotées de ressources logistiques, techniques et humaines suffisantes pour pouvoir opérer à un niveau proche de leur capacité maximale autorisée.

82

Pour ce qui est de la coordination, l'EUPOL n'est pas parvenue à rassembler tous les intervenants européens dans un cadre européen unique pour améliorer le maintien de l'ordre en Afghanistan; de plus, elle s'est trouvée en concurrence avec d'autres missions bilatérales européennes et d'autres initiatives européennes et internationales, telles que la mission de la FGE. Cependant, l'EUPOL a déployé des efforts louables et joué un rôle important en contribuant à promouvoir la collaboration avec les États membres de l'UE et elle a véritablement cherché à renforcer la coopération internationale.

83

Au départ, le degré de coordination entre les différents organismes de l'UE était faible. Toutefois, en 2011, la stratégie du Conseil et la création du Service européen pour l'action extérieure ont ouvert la voie à une amélioration de la coordination entre les États membres, le SEAE, la Commission, le représentant spécial de l'UE en Afghanistan, la délégation de l'UE à Kaboul et l'EUPOL.

84

Disposant de moyens financiers et d'un effectif relativement limités par comparaison à d'autres instances, l'EUPOL a éprouvé des difficultés, en particulier lors des premières phases de la mission, à faire entendre sa voix parmi les acteurs majeurs comme la MFO-A. Les intervenants internationaux n'ont pas voulu de l'IPCB, soutenu par l'EUPOL, comme coordonnateur de leurs actions. L'IPCB n'a donc pas réussi à améliorer la coordination et la surveillance dans le secteur de la police. La coordination avec les principaux acteurs internationaux s'est néanmoins considérablement améliorée ces dernières années (voir points 23 à 30).

85

En ce qui concerne l'appui opérationnel et les orientations fournis par les services centraux, la Cour a constaté que les États membres de l'UE et le SEAE ont fait preuve de souplesse pour réexaminer le mandat de l'EUPOL et l'adapter à l'évolution de la situation et des besoins. Avant 2013, les dispositifs et indicateurs de planification opérationnelle n'étaient pas tout à fait propices à un pilotage efficace de la mission. Ces problèmes ont cependant été largement résolus depuis 2013. Les rapports établis par l'EUPOL respectent les exigences de base en matière d'obligation de rendre compte, mais les indicateurs de résultats pourraient être davantage affinés. Les orientations des services centraux se sont améliorées au fil du temps. Le SEAE et la Commission étudient actuellement les moyens de centraliser certaines fonctions d'appui par la mise en place d'un centre de service partagé, d'un entrepôt PSDC pour toutes les missions en cours et d'un système informatique centralisé (voir points 32 à 41).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 2

Le SEAE et la Commission devraient mettre en place des fonctions d'appui pour aider au déploiement rapide, efficace et cohérent des missions PSDC. Ces mesures devraient comporter:

- a) une formation, préalable au déploiement, sur les procédures et les politiques de l'UE, pour l'ensemble du personnel;
- b) des lignes directrices détaillées relatives aux tâches opérationnelles (comme l'analyse des besoins, la planification et le suivi des tâches ou l'établissement des rapports) et des lignes directrices concernant les domaines administratifs (comme ceux des technologies de l'information, de la gestion financière et de la gestion d'actifs ou des ressources humaines), tirant au maximum profit de l'expérience acquise dans le cadre de missions précédentes;
- c) la mise en place, sur la base d'une analyse coûts-avantages, d'un centre de service partagé pour toutes les missions PSDC et l'optimisation de l'utilisation de l'entrepôt de la PSDC pour gérer les actifs des missions en cours.

86

Pour ce qui est des résultats obtenus et de leur durabilité potentielle, l'audit a montré que la police nationale a réalisé des progrès en ce qui concerne l'obtention de la confiance du public, mais que des faiblesses systémiques persistent. Les améliorations ont été plus marquées dans les deux premières lignes d'opération sur les trois que compte l'EUPOL, à savoir les lignes d'opération «faire progresser la réforme institutionnelle du ministère de l'intérieur» et «professionnaliser la police nationale afghane». La troisième ligne d'opération («relier la police nationale au système judiciaire au sens large») est celle qui a posé le plus de difficultés et qui a enregistré les progrès les plus

limités. La Cour a également examiné les résultats de l'EUPOL par type d'activité et a pu constater qu'ils étaient très positifs pour les activités liées à la formation, mais moins bons dans les domaines de l'encadrement et du conseil. Les projets se sont écartés de la structure du cadre logique et n'ont pas été suffisamment reliés aux autres activités pour permettre la création de synergies (voir points 43 à 60).

Recommandation n° 3

Le SEAE et les missions PSDC devraient collaborer pour rendre chaque activité encore plus efficace:

Formation

- a) l'approche fondée sur la «formation des formateurs» s'est avérée efficace et devrait être la méthode de formation privilégiée lorsque les conditions sont difficiles, car elle permet d'assurer l'appropriation des activités et leur durabilité;
- b) les programmes devraient, tout en respectant les valeurs de l'UE, tenir davantage compte de la culture et des coutumes locales, ainsi que de la religion, et inclure des exemples tirés de la vie quotidienne dans le pays.

Suivi/Encadrement/Conseil

- c) la mission devrait effectuer régulièrement une évaluation approfondie et globale des résultats obtenus dans le cadre des activités d'encadrement et de conseil;
- d) le processus de sélection des personnes à encadrer devrait être fondé sur une analyse des besoins dûment documentée dans les dossiers d'encadrement. Les mentors devraient systématiquement tenir des registres, qui devraient être harmonisés et articulés autour d'étapes liées à un calendrier;

Conclusions et recommandations

- e) compte tenu de la rotation régulière du personnel détaché, des procédures de passage de témoin claires et cohérentes devraient être établies pour assurer la bonne continuité des activités et éviter les décalages et les digressions pouvant compromettre la relation de mentorat.

Projets

- f) lors de la conception des projets, les missions PSDC devraient s'efforcer de suivre le cadre logique, de créer des synergies avec les activités d'encadrement et de contribuer à la réalisation des objectifs de la mission en établissant un lien étroit avec ceux fixés dans le MIP.

87

La viabilité du secteur de la sécurité en Afghanistan dépend du soutien de la communauté internationale et présente des défis importants. Les conditions nécessaires à l'existence d'une force de police viable ne sont pas encore réunies. La durabilité à long terme des effets produits par l'EUPOL en matière de formation et d'encadrement est donc hypothéquée (voir points 61 à 65).

Recommandation n° 4

Afin de rendre les effets des missions PSDC plus durables, le SEAE devrait s'assurer que les aspects liés à la durabilité soient intégrés dans la planification opérationnelle de toutes les activités des missions, en analysant systématiquement les besoins sur place et la capacité de pérenniser les effets au niveau local.

88

L'EUPOL a élaboré un plan détaillé concernant la cessation de ses activités à la fin de 2016. Cependant, la question de savoir si les dispositions du programme indicatif pluriannuel pour 2014-2020 permettront à l'UE de mettre à profit les réalisations de l'EUPOL après 2016 suscite des préoccupations. Il existe une coordination entre les différents services de l'UE, mais ceux-ci n'ont pas convenu de règles communes et détaillées définissant clairement les fonctions et les responsabilités. Compte tenu de la valeur considérable de l'ensemble des actifs concernés, les procédures ne sont pas coordonnées de manière suffisante ou dans une optique prévoyante par les services centraux (voir points 67 à 76).

Recommandation n° 5

Pour faire en sorte que la clôture des missions PSDC et la liquidation des actifs correspondants se passent dans les meilleures conditions:

- a) le SEAE et la Commission devraient élaborer une stratégie commune et détaillée définissant les fonctions et les responsabilités en ce qui concerne la réduction des effectifs et la clôture des missions PSDC. Cette stratégie devrait assurer un soutien suffisant aux missions de la part des services centraux et mettrait l'accent sur les mesures permettant d'atténuer les risques spécifiques inhérents aux processus de réduction des effectifs et de clôture.
- b) le SEAE et la Commission devraient travailler en étroite collaboration avec les missions PSDC, bien avant la fin de leur mandat, pour éviter que les actifs restent en stock dans des conditions entraînant des risques financiers.

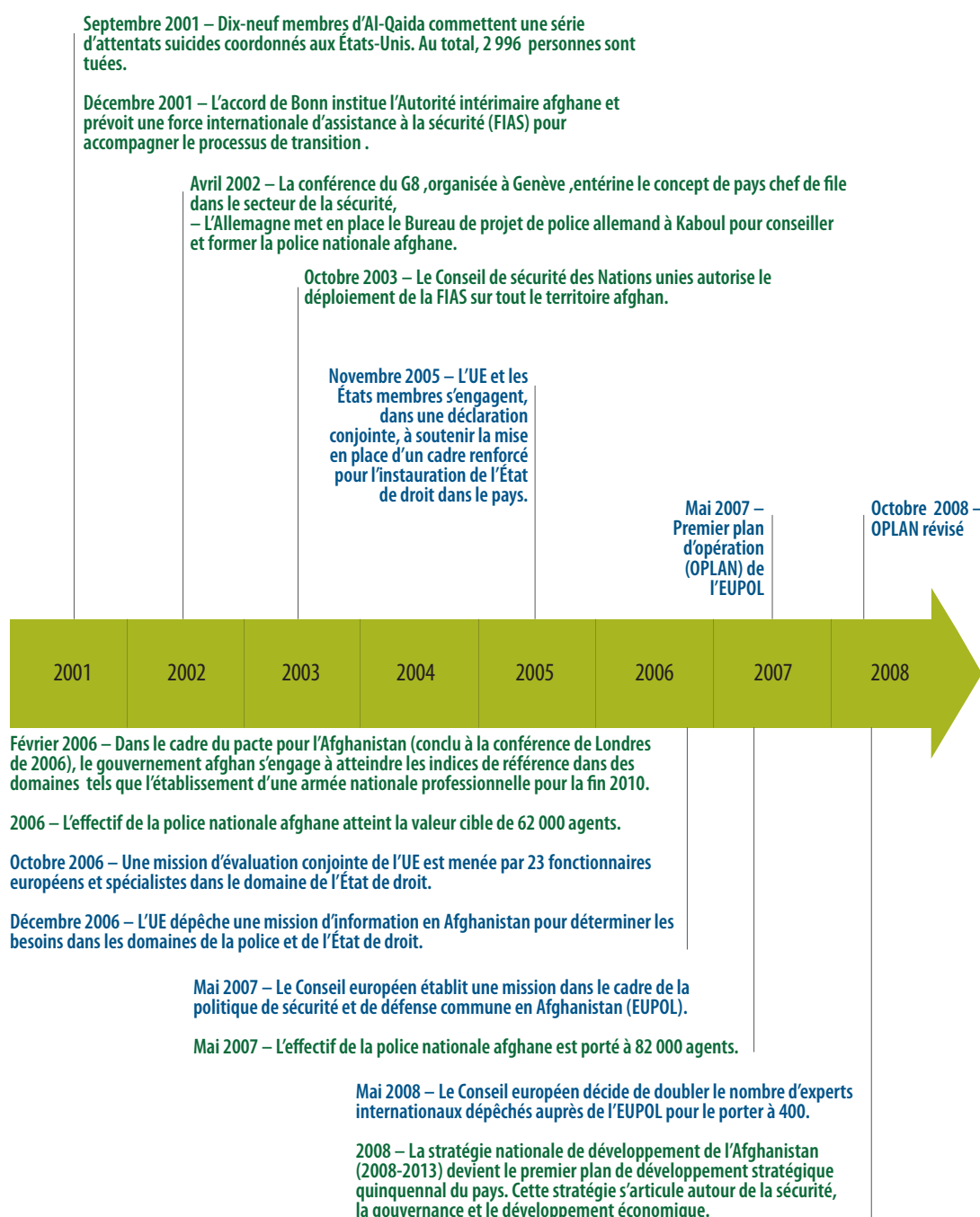
Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 19 mai 2015.

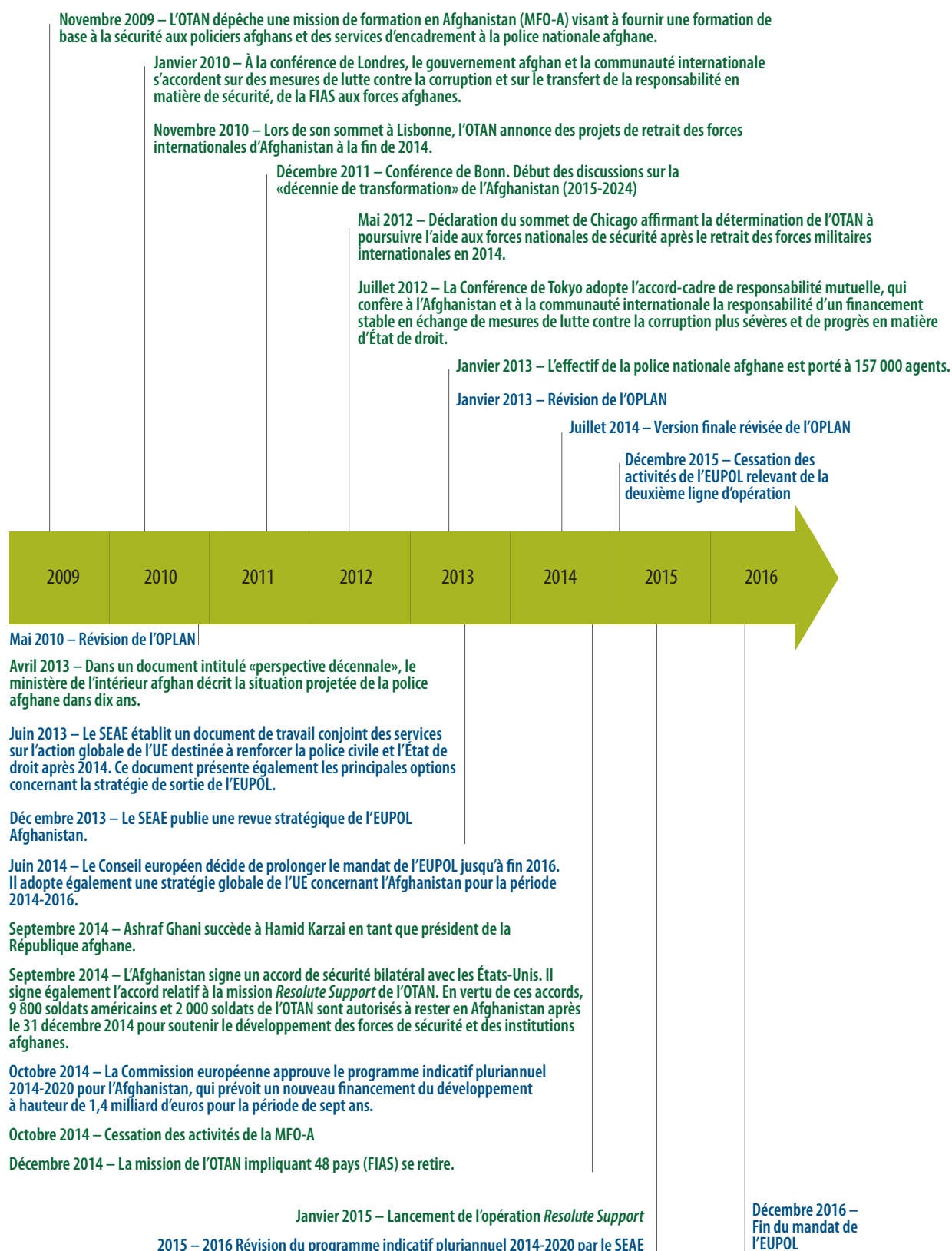
Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Historique de l'EUPOL





Engagements et décaissements de l'EUPOL par période budgétaire

Période budgétaire	Engagements (euros)	Décaissements au 31.12.2014 (euros)	Taux d'exécution
Juin 2007 – novembre 2008	43 600 000	43 099 416	99 %
Décembre 2008 – mai 2010	81 400 000	71 056 597	87 %
Juin 2010 – juillet 2011	54 600 000	49 274 871	90 %
Août 2011 – juillet 2012	60 500 000	51 918 127	86 %
Août 2012 – mai 2013	56 870 000	46 179 558	81 %
Juin 2013 – décembre 2014	95 433 790	84 645 305	89 %
Total	392 403 790	346 173 874	88 %

Source: EUPOL.

Dossiers de projets et d'activité d'encadrement de l'EUPOL examinés

Projets

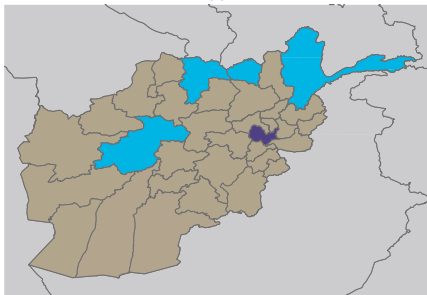
- 1 Soutien à la police de proximité — POL-14
- 2 Projet Phoenix, Kaboul — 1.3.0.0
- 3 Installation d'un système de surveillance au QG de la police, à Kaboul — POL-13
- 4 Restructuration de l'unité de surveillance — POL-8
- 5 Une base de données *Tashkeel* autosuffisante — 1.2.2.0_26
- 6 Conférence sur les activités de police fondées sur le renseignement — 2.1.2.0
- 7 Colloque sur la lutte contre la corruption — ROL-6
- 8 Projet de coordination des services de la police et du procureur (CoPP)
- 9 Brochure sur les droits de l'enfant — ROL-1
- 10 Droits de l'enfant et investigations pénales concernant des mineurs d'âge
- 11 Augmentation du nombre de femmes policières dans la police nationale afghane — POL-6

Encadrement

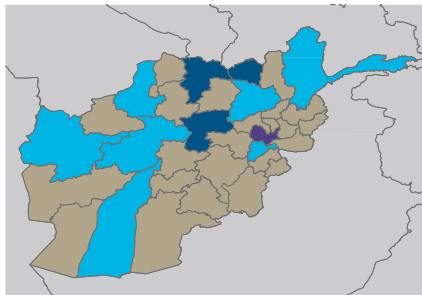
- 12 M03 — Chef de la police judiciaire, ministère de l'intérieur
- 13 M01, M02 — Commandant de l'académie de police
- 14 M04 — Ministre délégué à l'administration du ministère de l'intérieur
- 15 M04 — Directeur de l'unité de lutte contre la corruption au sein du bureau du procureur général
- 16 M05 — Chef du service de droit pénal, relevant du bureau législatif du ministère de la justice afghan
- 17 M06 — Chef du service en charge des droits de la personne, de l'égalité entre les hommes et les femmes et des droits de l'enfant

Antennes de l'EUPOL de 2007 à 2014

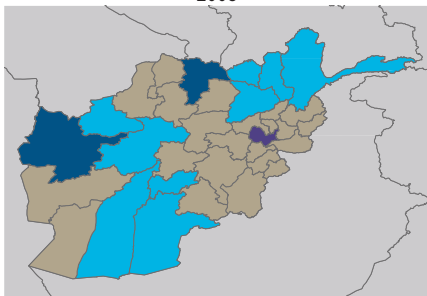
2007



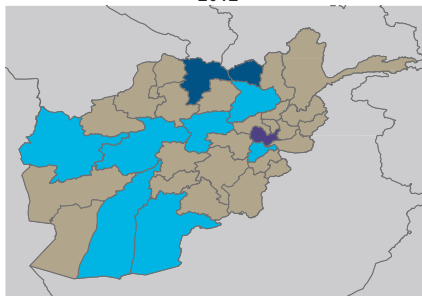
2011



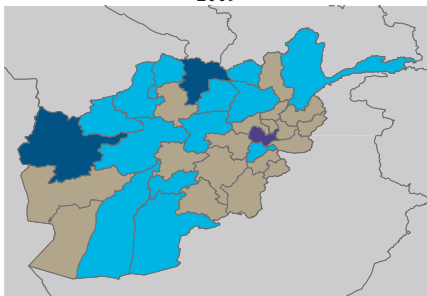
2008



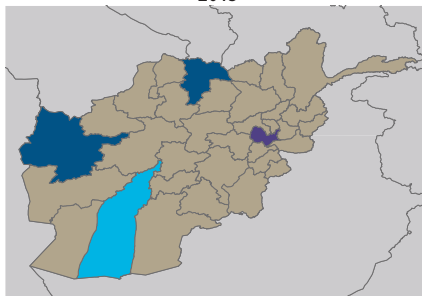
2012



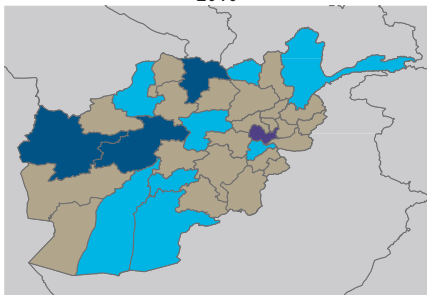
2009



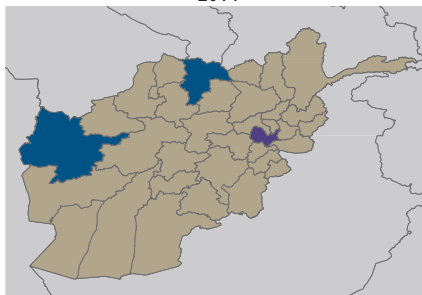
2013



2010



2014

 Antennes comptant moins de 10 agents (au 31 décembre) Antennes comptant plus de 10 agents (au 31 décembre) Quartier général de l'EUPOL à Kaboul

Source: EUROSTAT.

Synthèse

IV

Le contexte initial dans lequel se sont inscrits le fonctionnement des institutions judiciaires et la fourniture du soutien international était très précaire et limité (par rapport au soutien apporté à la police nationale afghane et au ministère de l'intérieur).

C'est essentiellement pendant les premières années de la mission qu'une formation directe a été dispensée et qu'une formation aux formateurs a été prodiguée, celle-ci ayant considérablement diminué ces dernières années. Cela fait plusieurs années à présent qu'EUPOL exécute son mandat essentiellement en fournissant des conseils et un encadrement à ses homologues afghans.

Le SEAE considère que les projets gérés par la cellule de projet de la mission constituent, à présent, un instrument complémentaire important pour permettre à la mission d'atteindre ses objectifs, par rapport à la situation observée au cours des premières années d'existence de la cellule de projet, caractérisée par un alignement insuffisant.

VI

L'EUPOL a fortement soutenu la création et le fonctionnement de structures de coordination internationales, telles que le Conseil international de coordination de la police. Il ne lui incombait toutefois pas de réunir tous les acteurs de l'UE dans un cadre européen unique.

VII

Ces dernières années, le système de notification de l'EUPOL a été affiné et a évolué d'un mode plutôt descriptif vers un mode analytique. Depuis 2013, la mission dispose d'indicateurs vérifiables de manière objective pour évaluer tant ses propres progrès que ceux de la partie afghane.

IX et X

Les plans de désengagement de l'EUPOL ont été conçus suffisamment à temps, compte tenu des circonstances actuelles, en tenant compte des progrès escomptés du côté afghan, ainsi que de l'existence et de l'évolution des différents acteurs et mécanismes internationaux.

Le SEAE, en concertation étroite avec la Commission, responsable de la gestion financière, et l'EUPOL, a examiné comment tirer le meilleur parti des actifs de l'EUPOL en tenant compte du règlement financier.

Observations

16

En ce qui concerne les problèmes d'encadrement, il s'est avéré que le chef de mission avait changé trois fois sur cette période, mais il y a lieu de considérer qu'il s'agit là d'une circonstance aussi exceptionnelle que malheureuse.

28

Le SEAE considère que le mandat de l'EUPOL se bornait à certains domaines (opérations civiles de maintien de l'ordre, réforme du ministère de l'intérieur, justice pénale) et que la mission n'avait dès lors aucun mandat pour assurer la direction générale de (la coordination de) la totalité du soutien apporté aux réformes du ministère de l'intérieur et de la police nationale afghane et à leur renforcement. D'autres acteurs, tels que la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (NTM-A), avait toute légitimité également pour apporter leur soutien aux autorités afghanes dans le cadre de leurs mandats respectifs. Le secrétariat du Conseil international de coordination de la police (IPCB) a été constitué en vue de coordonner le soutien international global apporté à la police nationale afghane et au ministère de l'intérieur. Dans les limites de son mandat, la mission a très bien coordonné ses activités avec celles de la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan et d'autres acteurs internationaux.

36

EUPOL a élaboré et utilise désormais un mécanisme de suivi destiné à suivre les progrès accomplis et à décider des mesures correctrices à prendre, le cas échéant.

40

L'orientation fournie par la PSDC est qualifiée d'«orientation sur des questions horizontales». Ayant détecté ces lacunes, le SEAE s'emploie activement à doter les missions PSDC d'orientations horizontales plus claires lorsque cela est jugé nécessaire.

45

Il s'avère que le secteur de la justice pénale a toujours été particulièrement faible et fait l'objet d'un soutien international moindre que la police nationale afghane ou le ministère de l'intérieur. Parmi les réalisations de l'EUPOL figurent l'élaboration de politiques et d'actes législatifs tenant compte des droits de l'homme (comme le code pénal, le code de procédure pénale, par exemple) ainsi que l'introduction de la formation à la coopération entre la police et le ministère public, qui fonctionne déjà sous l'entière responsabilité de l'Afghanistan.

48

La création de l'académie de police est un bon exemple du recours à une approche globale de la politique extérieure de l'UE (cohérence, coordination et complémentarité).

L'EUPOL a soutenu les institutions de formation afghanes en couvrant des aspects tels que l'élaboration des programmes de formation, mais aussi la gestion et l'organisation de l'académie de police et du collège de gestion de la criminalité, en entretenant notamment des liens avec la politique et l'organisation des ressources humaines de la police nationale afghane et en apportant un appui à la direction générale de la formation au siège de la police nationale afghane.

L'académie de police et le collège de gestion de la criminalité sont bien implantés au sein de la structure de la direction générale de la formation. Ce sont désormais des établissements éducatifs à part entière extrêmement efficaces, et plus de 13 000 élèves policiers de la police nationale afghane ont obtenu leur diplôme depuis fin 2010.

50

Le processus d'évaluation de l'EUPOL s'est amélioré depuis l'introduction des évaluations à mi-parcours (rebaptisées «évaluations trimestrielles» après l'introduction de l'OPLAN révisé début 2015), ainsi que des examens mensuels, début 2014.

52

La mission est parvenue à déployer/à utiliser des conseillers/des tuteurs, conformément à ce que prévoyait son OPLAN et en accord avec ses homologues afghans. L'analyse des lacunes afghanes en capacités s'est appuyée sur l'OPLAN (lui-même basé sur des discussions avec les autorités afghanes).

53

L'une des principales difficultés consiste à obtenir des progrès/des effets tangibles sur les questions d'importance stratégique telles que le développement et la gestion des ressources humaines de la police nationale afghane ou l'intégration de la question des droits de l'homme par cette police (ce qui nécessite généralement un soutien en matière d'encadrement/de conseil). D'autres facteurs extérieurs, tels que la redéfinition des priorités du côté afghan, pourraient également être mentionnés.

58

L'utilisation de cellules de projet est une caractéristique relativement récente des missions PSDC civiles. Pour diverses raisons, les cellules de projet n'existent pas dans toutes les missions, bien qu'elles soient considérées comme une capacité très utile pour les missions PSDC civiles dans la réalisation de leurs objectifs. Ces missions n'avaient donc guère de cadres de référence lorsque les premières cellules de projet ont été créées au sein de leur structure. C'était le cas pour l'EUPOL AFG. La mission est donc passée par un processus d'apprentissage pour la gestion de sa cellule de projet. Cette dernière est désormais bien en place au sein de la mission, la coordination avec d'autres composants de la mission est assurée, de même que des procédures internes garantissant que les projets proposés sont pleinement conformes aux objectifs de la mission. Les projets relevant de la cellule de projet sont adoptés par les États membres de l'UE (RELEX) dans le cadre de la discussion annuelle sur le budget de la mission.

59

Même avant l'introduction des procédures de passation de marchés flexibles, le FPI avait accepté la plupart des demandes de la mission visant à suivre des procédures simplifiées en la matière (procédures négociées avec une seule offre) lorsque les procédures de passation de marchés normales étaient vouées à l'échec en raison de la situation difficile du marché local ou pour l'achat d'urgence de biens et de services.

60

L'introduction du recours généralisé aux procédures flexibles a simplifié et accéléré l'utilisation de la procédure négociée avec une seule offre, du fait que la mission n'avait plus besoin d'obtenir l'autorisation préalable du FPI pour mener à bien ces procédures.

Réponses de la Commission et du SEAE

70

La Commission aimerait souligner le fait que toute intervention en matière d'aide à la police afghane à financer à partir de l'ICD devrait faire la preuve que l'aide en question répond pleinement aux exigences du comité d'aide au développement (d'après la définition élaborée par ce comité de l'OCDE) et est compatible avec le règlement ICD, qui introduit certaines restrictions quant au type d'activités pouvant être financées et mises en œuvre.

Dans le contexte politique actuel, les indicateurs liés à la sécurité demeurent tout à fait pertinents au regard de notre soutien à la police nationale afghane, au titre de l'instrument de financement de la coopération au développement.

Le fait de garantir une sécurité durable en Afghanistan relève autant de la responsabilité de la police nationale afghane que de l'armée nationale afghane. Avec les contributions au soutien et au développement de la police nationale afghane, la sécurité demeure l'un des objectifs les plus importants de la coopération de l'UE. Elle reste, en outre, une condition préalable pour que les autorités afghanes soient en mesure de mettre davantage l'accent sur le développement de capacités civiles de maintien de l'ordre.

En ce qui concerne le renforcement des capacités de l'armée nationale afghane en tant que force de police sous contrôle civil [pendant toute la durée du plan indicatif pluriannuel (PIP) 2014-2020], le PIP a proposé une seconde série distincte de deux indicateurs ayant trait aux statistiques du ministère de l'intérieur en matière d'égalité hommes-femmes et à la part des coûts liés à la sécurité dans le budget national (y compris des dépenses salariales).

71

En ce qui concerne les modalités d'exécution de l'appui à l'État de droit et le recours au Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan (LOTFA) pour les contributions au titre de l'instrument de financement de la coopération au développement, la Commission et le SEAE souhaiteraient souligner le fait que, pour l'heure, l'utilisation du Fonds fiduciaire LOTFA géré par les Nations unies demeure l'option préférée, dès lors que les améliorations nécessaires peuvent être adoptées dans le cadre du processus de révision en cours.

L'UE agit ici en concertation étroite avec la communauté internationale au sens large. Conformément à la

«Nouvelle Donne» pour l'engagement dans les États fragiles, la Commission et le SEAE considèrent qu'une approche fondée sur des projets n'est pas optimale sur le plan de l'efficacité de l'aide. En temps utile, l'appui budgétaire peut devenir une option couvrant aussi le soutien à l'État de droit, dès lors que les conditions nécessaires sont remplies et que les risques en matière de politique et de gouvernance le permettent.

72

Le SEAE et la Commission sont au fait des problèmes relevés par la Cour concernant la réduction des effectifs ainsi que la durée nécessaire à la préparation de la liquidation des actifs et à la clôture de la mission, et suivent de près ce processus de réduction. Celui-ci est précédé par la préparation du budget pour la période au cours de laquelle la réduction des effectifs aura lieu et cela vaut aussi pour la phase de liquidation. Si aucun plan officiel de réduction des effectifs ou de clôture de l'activité n'est soumis à ce stade, les principaux éléments, notamment ceux ayant des répercussions financières, seront examinés et adoptés en concertation avec la mission au cours de la préparation du budget.

Le SEAE et la Commission prévoient d'élaborer des lignes directrices pour la réduction des effectifs.

73

Les missions sont des entités chargées de l'exécution budgétaire en gestion indirecte. Dès lors, tout en reconnaissant que cela ne reflète pas la véritable valeur des actifs, la Commission n'oblige pas les missions à lui notifier cette valeur, seulement à l'informer des équipements achetés et des variations de stock.

74

La mission s'emploie actuellement à transférer les véhicules blindés et à se débarrasser des surplus. 13 véhicules blindés seront transférés au profit de la mission PSDC à Kiev, en Ukraine.

Le transfert du surplus de véhicules blindés pourrait être facilité à l'avenir si le rôle de l'entrepôt PESC était étendu de manière à y inclure la logistique inhérente à la reprise, à la remise en état et au redéploiement du surplus de véhicules blindés (et autres équipements).

76

L'une des tâches essentielles du centre de services partagés (instrument de soutien aux missions) prévu sera l'élaboration d'un ensemble complet de règles et d'orientations.

Conclusions et recommandations

78

Les actions d'encadrement, de conseil et de formation sont autant de méthodes/d'instruments visant à mettre en œuvre des objectifs spécifiques. Dans la dernière phase de la mission, l'évaluation des réalisations de l'EUPOL, qui s'opère en distinguant les activités de formation de celles d'encadrement et de conseil, n'est pas la plus appropriée qui soit. La plupart du temps, l'ensemble de ces instruments différents sont utilisés en parallèle pour soutenir des homologues locaux. Ces dernières années de la mission, l'essentiel des actions d'encadrement et de conseil ont servi à fournir ce soutien, ainsi qu'une formation (directe, en particulier) dans une moindre mesure; plus rien n'a été fait dans les toutes dernières années. La plupart des réalisations au titre de LO1, LO2 et LO3 durant ces dernières années ont eu trait aux seules actions d'encadrement et de conseil de l'EUPOL.

Même s'ils sont parfois limités par leur taille et leur portée, les projets (mis en œuvre par la cellule de projet de la mission) ont été d'importants vecteurs de renforcement des autres activités de la mission.

Recommandation n° 1

Le SEAE accepte cette recommandation. Les contributions des États membres ont un impact majeur sur la mise en œuvre et la continuité de la mission, étant donné que le système actuel repose pour l'essentiel sur la constitution de forces par les États membres.

À cet égard, le SEAE considère qu'il serait bon d'examiner également le recours à d'autres moyens pour garantir davantage de souplesse dans la publication des postes, notamment en ce qui concerne le personnel détaché/les agents contractuels.

82

À aucun moment le SEAE n'a compris que les États membres de l'UE attendaient de l'EUPOL qu'elle réunisse tous les acteurs de l'UE dans un cadre européen

unique lors de la création de l'EUPOL AFG. L'EUPOL n'en a pas moins fortement soutenu la création et le fonctionnement de structures de coordination internationales, telles que le Conseil international de coordination de la police.

Recommandation n° 2 a)

Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation. C'est déjà le cas pour certains aspects de la phase précédant le déploiement. Une action supplémentaire sur la question est actuellement prise en charge par le SEAE. Toutefois, certains aspects juridiques et financiers demandent à être réglés, étant donné que les coûts de la formation préalable au déploiement ne sont recevables au titre du budget PESC que pour le personnel faisant déjà partie des membres de la mission. À défaut, l'État d'origine devrait payer pour le personnel détaché et il serait impossible de payer pour le personnel recruté mais non encore employé par la mission.

Recommandation n° 2 b)

Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation. C'est déjà le cas pour certains des sujets évoqués. Une action supplémentaire sur d'autres sujets est actuellement menée par le SEAE.

De plus, les enseignements tirés sont une part essentielle de la conduite des opérations par la CPCC. Ils sont partagés avec d'autres services du SEAE, la Commission et les États membres et ont déjà fait la preuve de leur valeur ajoutée pour l'amélioration des missions.

Pour ce qui est des lignes directrices administratives mises en place, le SEAE et la Commission continuent à travailler quotidiennement en vue de les rendre plus utiles et mieux adaptées aux besoins concrets des missions dans ce domaine.

Le centre de services partagés (cellule de soutien aux missions) prévu élaborera, sous la direction du SEAE et de la Commission, des lignes directrices complètes en matière de finance, de comptabilité et de gestion des actifs.

Recommandation n° 2 c)

Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation.

Réponses de la Commission et du SEAE

À présent que l'analyse coûts-avantages est finalisée (2013) et que des discussions se sont tenues au sein du groupe de travail RELEX, une décision sur la création d'un centre de services partagés au profit des missions PSDC civiles devrait à présent intervenir.

La gestion des actifs des missions en cours pourrait être facilitée à l'avenir si le rôle de l'entrepôt PESC était étendu de manière à y inclure la logistique inhérente à la reprise, à la remise en état et au redéploiement du surplus d'équipements. Le rôle et le fonctionnement de l'entrepôt PESC font actuellement l'objet d'un réexamen et une extension du rôle, qui consisterait notamment à assurer l'ensemble de la logistique liée au stockage et/ou au redéploiement des équipements en surplus provenant de missions clôturées ou en passe de l'être, fait partie des scénarios envisageables.

86

Pour ce qui est des résultats de la mission figurant sous la ligne d'opération n° 3, le SEAE considère que des avancées peuvent aussi y être observées. L'exécution du mandat de l'EUPOL et l'impact de la mission ne peuvent être appréciés qu'à la lumière des progrès accomplis en Afghanistan dans les domaines relevant du mandat de la mission.

En ce qui concerne l'évaluation des résultats et réalisations de la mission par «type d'activités» (actions de suivi, d'encadrement et de conseil, d'une part, actions de formation d'autre part), voir la réponse du SEAE au paragraphe 78.

Quant aux projets menés dans le cadre de la cellule de projet, s'il est vrai que des lacunes avaient été observées les premières années du mandat de la mission, des mécanismes plus structurés sont désormais en place pour permettre un alignement plus strict des projets sur les activités prévues et les objectifs de la mission.

Recommandation n° 3 a)

Le SEAE accepte cette recommandation.

Si la formation des formateurs convient dans certaines circonstances (pour créer une capacité de formation initiale locale), elle ne doit être considérée que comme l'un des (premiers) éléments de l'approche à retenir pour aider les autorités locales à mettre en place/professionnaliser leur propre capacité de formation. Seule une aide sous forme de conseils et d'encadrement

concernant des aspects plus structurels du renforcement des capacités de formation (ce que fait l'EUPOL) est susceptible d'avoir une incidence durable.

Recommandation n° 3 b)

Le SEAE accepte cette recommandation.

Le SEAE considère que les programmes élaborés par l'EUPOL ont véritablement tenu compte de la culture locale, et ce le plus largement possible. Il est arrivé, toutefois, que les homologues locaux rechignent à utiliser certains (aspects des) programmes mis au point avec le concours de la mission. Or, ces (aspects des) programmes étaient considérés, à juste titre, comme essentiels du point de vue de la mission/de l'UE, car ils avaient trait à des valeurs essentielles de l'UE liées aux droits de l'homme, à la corruption, etc.

Recommandation n° 3 c)

Le SEAE accepte cette recommandation. Ce genre d'évaluation est désormais réalisé par la mission.

Recommandation n° 3 d)

Le SEAE accepte cette recommandation. Pour l'EUPOL, ce type d'évaluation a été mené dans le cadre de la dernière révision du mandat de la mission. Les carnets de suivi ont été standardisés, réorganisés et actualisés par la mission.

Recommandation n° 3 e)

Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation. Diverses pistes seront aussi explorées pour accroître les possibilités d'assurer un passage de relais satisfaisant entre les membres du personnel quittant leur poste et leurs successeurs.

Recommandation n° 3 f)

Le SEAE accepte cette recommandation. Pour l'EUPOL, les projets menés dans le cadre de la cellule de projet sont désormais pleinement intégrés dans le plan de mise en œuvre de la mission grâce à l'introduction d'une procédure interne à la mission plus stricte, gage de cohérence avec les activités opérationnelles de la mission.

Recommandation n° 4

Le SEAE accepte cette recommandation.

Le SEAE considère que les aspects liés au caractère durable de la mission sont déjà inscrits dans la planification opérationnelle des activités de la mission, dans la mesure où l'ensemble de ces activités visent à renforcer les capacités des homologues locaux pour les porter à un niveau suffisamment satisfaisant pour leur permettre de se développer de façon durable.

Lorsque l'évaluation de la mission aboutit à la conclusion que les capacités locales ne suffiront pas, et dans l'hypothèse où le mandat de la mission touche à sa fin, la mission, conformément à ce que prévoit son OPLAN, œuvre activement, de concert avec d'autres acteurs (locaux, internationaux), à rechercher des partenaires susceptibles d'apporter le soutien requis en matière de suivi aux homologues locaux, en se basant sur les réalisations de la mission.

Recommandation n° 5 a)

Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation. Ainsi qu'il en est déjà allé au cours de missions précédentes, le SEAE et la Commission collaborent étroitement avec l'EUPOL depuis deux ans, soit bien avant la fin du mandat, afin de préparer la phase de liquidation du mieux possible, en prenant en considération les défis et la complexité du scénario afghan.

Le SEAE et la Commission prévoient d'élaborer ensemble des lignes directrices pour la réduction des effectifs des missions.

La Commission a d'ores et déjà émis des instructions en ce qui concerne la clôture des missions.

Recommandation n° 5 b)

Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation. Voir aussi la réponse à la recommandation 5 a).

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

L'examen de l'EUPOL Afghanistan réalisé par la Cour a montré que cette mission civile relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) avait rempli son mandat de manière partiellement efficace. Cette situation est en partie due à des facteurs externes, mais d'autres insuffisances peuvent être imputées à l'EUPOL elle-même.

La Cour formule un certain nombre de recommandations qui s'appliquent à la mission de l'EUPOL en Afghanistan, mais aussi aux autres missions PSDC, en vue d'améliorer leur efficacité et la durabilité des effets obtenus.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications