

Rapport spécial

Renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure au Niger et au Mali: des progrès certes, mais lents et limités

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour 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.

Cet audit de la performance a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure/Sécurité et justice), présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'ont assistée: M^{me} Katja Mattfolk, chef de cabinet; M. Kim Storup, attaché de cabinet; M^{me} Beatrix Lesiewicz, manager principal; M^{me} Kim Hublé, chef de mission; M^{me} Torielle Perreur-Lloyd, auditrice.



De gauche à droite: Torielle Perreur-Lloyd, Kim Hublé, Bettina Jakobsen et Katja Mattfolk.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire et acronymes	
Synthèse	I - IX
Introduction	1 - 16
Étendue et approche de l'audit	17 - 21
Observations	22 - 62
La réponse de l'UE concernant les besoins en matière de renforcement des capacités des forces de sécurité a pâti d'un manque d'efficacité opérationnelle	22 - 35
Le SEAE a tiré les enseignements de l'EUCAP Sahel Niger lors de la mise en place de l'EUCAP Sahel Mali	23 - 24
Le manque de formation préalable au déploiement et d'appui de la part des services centraux du SEAE a entraîné des retards	25 - 27
Les règles et les procédures suivies par la Commission ne sont pas adaptées à la situation au Niger et au Mali	28 - 29
Des procédures déficientes dues au manque d'orientations de la part des services centraux du SEAE	30
Les États membres de l'UE n'ont pas fourni suffisamment de personnel pour pourvoir les postes disponibles	31 - 33
La durée des missions étant incertaine, une stratégie de sortie était difficile à prévoir	34 - 35
Les missions EUCAP Sahel ont renforcé les capacités des forces de sécurité intérieure, avec toutefois des résultats non durables	36 - 62
Œuvrant dans un contexte difficile, les missions ont renforcé les capacités des forces de sécurité, quoique lentement	37 - 48
Les deux missions se sont intéressées à la durabilité, avec peu de succès toutefois	49 - 54
Le SEAE n'a pas défini d'indicateurs appropriés pour assurer le suivi des résultats des missions	55 - 56

Le suivi et l'évaluation des activités des missions n'étaient pas satisfaisants ni centrés sur l'impact	57 - 60
Les parties prenantes et les bénéficiaires avaient une opinion positive sur les activités des missions et leur rôle de coordination	61 - 62
Conclusions et recommandations	63 - 69
Annexe I – Missions et opérations PSDC en cours	
Annexe II – Extraits des décisions (PESC) 2016/1172 (Niger) et 2017/50 (Mali) du Conseil	
Annexe III – Aperçu, par la Cour, de l'état d'avancement des tâches effectuées par l'EUCAP Sahel Niger	
Annexe IV – Aperçu, par la Cour, de l'état d'avancement des tâches effectuées par l'EUCAP Sahel Mali	
Réponses du Service européen pour l'action extérieure et de la Commission	

GLOSSAIRE ET ACRONYMES

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.
CMC (<i>Crisis Management Concept</i>)	Concept de gestion de crise: ce concept recouvre l'analyse et la proposition d'options relevant de la PSDC, la description de leurs buts et objectifs, ainsi que la détermination des visées et de la portée possibles d'une mission PSDC de l'UE.
CMPD (<i>Crisis Management and Planning Directorate</i>)	Direction «Gestion des crises et planification»: service du SEAE responsable de la planification stratégique et politique des missions civiles PSDC. Le rôle de la direction «Gestion des crises et planification» consiste à garantir la cohérence et l'efficacité des missions et à développer les partenariats, les politiques, les concepts et les capacités dans le cadre de la PSDC. Elle est chargée de conduire la planification stratégique des nouvelles missions PSDC, ainsi que d'effectuer des revues stratégiques des missions PSDC existantes.
COG	Centres opérationnels de gendarmerie (au Niger): organes permanents mis en place pour surveiller la situation dans la région, fournir des ressources aux patrouilles, recueillir des informations, les transmettre aux autorités compétentes et réagir aux situations de crise.
Conops (<i>Concept of Operations</i>)	Concept d'opération: document de planification qui définit le mandat d'une mission et traduit les intentions politiques en orientations, en précisant les actions nécessaires à l'accomplissement d'une mission.
COPS	Comité politique et de sécurité. Ce comité suit la situation internationale, recommande des approches stratégiques et des options politiques au Conseil, fournit des orientations au Civcom et exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise. Le COPS est composé des ambassadeurs des États membres de l'UE en poste à Bruxelles et est présidé par des représentants du Service européen pour l'action extérieure.
COR	Centres opérationnels régionaux (au Niger): organes temporaires destinés à rassembler des membres des gouvernorats et des forces de sécurité et de défense nigériennes, ainsi que des représentants des organismes responsables de la protection civile, de la lutte contre les incendies, de la protection de l'environnement et de la douane afin de traiter les crises déclenchées par des attentats terroristes, la criminalité organisée et les catastrophes naturelles.

CPCC (<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>)	Capacité civile de planification et de conduite: service du SEAE qui planifie, dirige, coordonne, soutient, supervise les missions civiles PSDC, donne des conseils et procède à des évaluations à cet égard. La CPCC définit les paramètres conceptuels de base et établit les documents de planification concernant les missions, par exemple le Conops et l'OPLAN.
ECA	Cour des comptes européenne
EUCAP (<i>European Union Capacity Building</i>)	Renforcement des capacités par l'Union européenne
EUTM (<i>European Union Training Mission</i>)	Mission de formation de l'Union européenne: une opération de formation militaire multinationale se déroulant à Bamako, Mali, visant à former et à conseiller les forces militaires maliennes.
FPI (<i>Foreign Policy Instruments</i>)	Service des instruments de politique étrangère. La mission principale du service FPI est de mettre en œuvre un certain nombre d'actions dans le cadre de la politique étrangère de l'UE. Le service FPI gère les opérations et leur financement. Il s'agit d'un service de la Commission européenne qui œuvre de concert avec le SEAE.
FSI	Forces de sécurité intérieure: police, gendarmerie et garde nationale
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH</i> (Société allemande de coopération internationale)
HR/VP	Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne
Minusma	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, axée sur des tâches prioritaires, à savoir: le maintien de la sécurité, la stabilisation et la protection des civils; l'appui au dialogue politique national et à la réconciliation nationale; l'appui au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays, à la reconstruction du secteur de la sécurité au Mali, à la promotion et à la protection des droits de l'homme.
MIP (<i>Mission Implementation Plan</i>)	Plan de mise en œuvre de la mission. Il permet de déterminer les activités et les projets à réaliser pour que les tâches confiées dans le cadre d'une mission puissent être menées à bien.
MMA (<i>Mentoring, monitoring and advising</i>)	Encadrement, suivi et conseil. Encadrement: transfert de connaissances structuré entre un mentor et la personne qu'il est chargé d'encadrer conformément à un plan. Suivi: observation, évaluation et rapport sur la performance de la personne encadrée en ce qui concerne les formations données dans les FSI. Conseil: soutien visant à rendre les personnes encadrées aptes à dispenser des formations de manière autonome.

OPLAN	Plan d'opération qui permet de fixer les objectifs et les tâches d'une mission.
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RAP	Règles d'application. Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (les «règles d'application du règlement financier»), modifié.
SEAE	Le Service européen pour l'action extérieure est le service diplomatique de l'Union européenne. Il aide le chef de la diplomatie de l'UE – le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – à mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.
UE	Union européenne

SYNTHÈSE

I. L'insécurité dans la région du Sahel en Afrique de l'Ouest est préjudiciable à la fois au développement des pays qui en font partie et aux intérêts de l'Union européenne (UE). La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est un instrument de l'UE destiné à répondre aux défis posés par les conflits armés, l'instabilité politique, le terrorisme, la criminalité organisée et la migration illégale. Dans le cadre de la PSDC, l'UE mène des missions civiles au Niger et au Mali consistant en des activités de formation et de conseil ainsi qu'en la fourniture de matériel afin de renforcer les capacités des forces nationales responsables de la sécurité intérieure.

II. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a organisé des missions de l'UE visant au renforcement des capacités (EUCAP Sahel) au Niger (2012) et au Mali (2014) pour le compte des États membres de l'UE. Il planifie et gère les opérations couvertes par ces missions, tandis que la Commission exécute les budgets, financés par l'UE (69,46 millions d'euros alloués au Niger pour la période 2012-2017 et 66,48 millions d'euros octroyés au Mali pour la période 2014-2017). Chaque mission a son propre chef de mission, responsable des opérations dans le pays concerné. Plus de la moitié des agents affectés aux missions ont été détachés et sont rémunérés par les États membres de l'UE. Le reste du personnel est payé sur les budgets alloués aux missions.

III. Nous avons examiné comment les missions EUCAP Sahel ont été mises en place et gérées, comment elles se sont déroulées, et si elles ont permis de renforcer les capacités des forces chargées de la sécurité intérieure au Niger et au Mali. Nous nous sommes entretenus avec des agents du SEAE, de la Commission, des deux missions EUCAP Sahel, des représentants des autorités nationales et des forces de sécurité intérieure (FSI) au Niger et au Mali, ainsi qu'avec toute une série de parties prenantes.

IV. Nous sommes arrivés à la conclusion que les missions ont contribué au renforcement des capacités des forces chargées de la sécurité intérieure, mais que les progrès ont été freinés par le contexte difficile dans lequel elles ont dû travailler et par un manque d'efficacité opérationnelle. Nous avons constaté que le personnel affecté aux missions n'avait reçu ni orientations appropriées sur le plan pratique ni, dans le cas de l'EUCAP Sahel Niger,

formation préalable au déploiement sur le terrain. Le SEAE et la Commission n'ont pas apporté de soutien suffisant et ont appliqué, dans certains cas, des procédures non adaptées aux conditions de travail sur place.

V. Dans le cas des deux missions, le nombre de postes vacants était élevé. En moyenne, seuls trois quarts des postes ont été pourvus. Les procédures de recrutement ont été longues et souvent infructueuses. Le détachement d'agents des États membres de l'UE n'a généralement pas dépassé deux ans. Les missions EUCAP Sahel sont dotées de budgets annuels et leur mandat est de deux ans. Tous ces facteurs concourent à réduire l'efficacité opérationnelle des missions étant donné qu'ils ne favorisent pas la planification à moyen ou à long terme. Parallèlement, même si les missions ne sont pas destinées à devenir des organes permanents dans les pays concernés, il n'existe, à l'heure actuelle, aucune voie clairement définie vers une stratégie de sortie.

VI. Nous avons constaté que les missions s'étaient préoccupées de la question de la durabilité de leurs actions, mais sans grand succès. Cela a en partie résulté, d'une part, du manque d'appropriation de la part des pays concernés et, d'autre part, du fait que les missions n'ont pas consacré les ressources adéquates pour assurer la durabilité et le suivi en ce qui concerne la mise en pratique des formations dispensées et l'utilisation du matériel fourni.

VII. Les indicateurs de performance des missions étaient peu satisfaisants et, au cours de la période contrôlée, ces dernières n'ont pas assuré un suivi et une évaluation adéquats de la réalisation des tâches. Les analyses d'impact réalisées par le SEAE n'étaient pas liées au suivi et à l'évaluation.

VIII. Nous avons observé que les missions ont joué un rôle important en renforçant les capacités des forces chargées de la sécurité intérieure au Niger et au Mali, et en soutenant d'autres activités de l'UE et de ses États membres. D'autres donateurs, les États membres de l'UE, les autorités nationales et les bénéficiaires de l'aide EUCAP au Niger et au Mali ont évalué de manière globalement positive les activités déployées dans le cadre des missions EUCAP Sahel.

IX. Nous adressons au SEAE et à la Commission les recommandations suivantes:

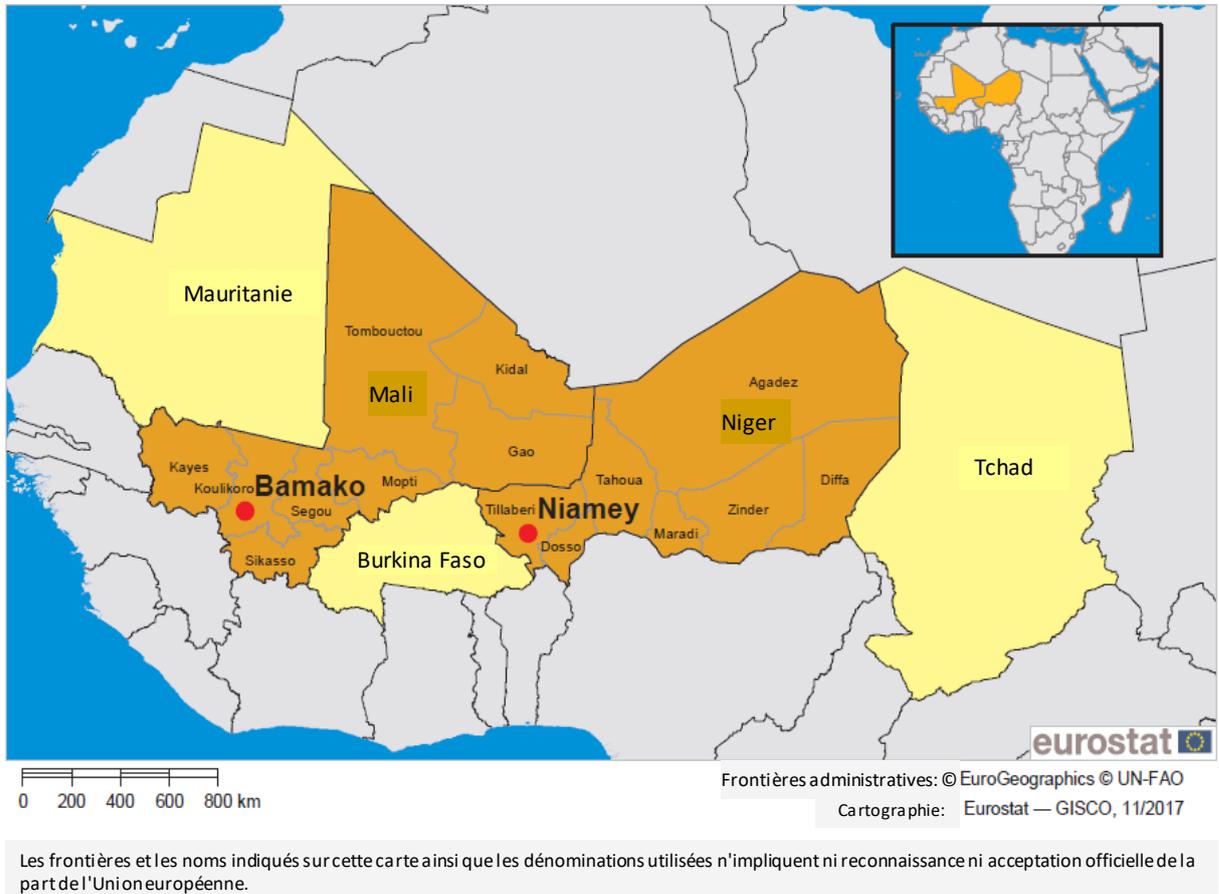
- prendre des mesures visant à améliorer l'efficacité opérationnelle des missions;
- augmenter le taux d'occupation des postes affectés aux missions;
- établir des mandats et des budgets qui correspondent aux opérations et prévoir une stratégie de sortie;
- mettre davantage l'accent sur la durabilité;
- améliorer les indicateurs, le suivi et l'évaluation.

INTRODUCTION

Le Niger et le Mali dans la région du Sahel

1. Le Niger et le Mali sont des États de l'Afrique de l'Ouest en situation fragile. Ce sont de jeunes démocraties parlementaires caractérisées par une situation économique précaire et des administrations publiques en développement. En 2016, ils occupaient respectivement les 187^e et 175^e positions, sur 188, de l'indice de développement humain et leurs populations sont aujourd'hui parmi les plus pauvres au monde. Le Niger et le Mali, situés dans la partie méridionale du désert du Sahara, sont les sixième et huitième plus grands pays d'Afrique. Ils sont traversés par de nombreux migrants en route vers leur destination finale.
2. Malgré un accord de paix signé en juin 2015 et la présence de forces étrangères de maintien de la paix, des groupes extrémistes sont encore actifs dans le nord du Mali et les forces de sécurité nationales sont confrontées à plusieurs défis. Le nombre de victimes et d'attaques terroristes reste élevé. La sécurité du Niger est menacée par l'instabilité qui règne dans les pays voisins, à savoir la Libye, le Nigeria et le Mali. Le gouvernement fait face à des défis tels que la lutte contre les trafiquants d'êtres humains et d'autres activités illégales.
3. En mars 2011, l'UE a adopté une stratégie pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel, fondée sur le principe selon lequel le développement et la sécurité sont complémentaires et les problèmes auxquels la région du Sahel est confrontée demandent une réponse régionale. En 2014, le Niger, le Mali, la Mauritanie, le Tchad et le Burkina Faso sont convenus de créer une organisation régionale, le «Groupe des cinq» (G5), afin de renforcer la coopération en matière de développement et de sécurité dans la région du Sahel (voir [carte](#)). L'UE soutient cette initiative dans des domaines d'intérêt commun tels que la sécurité, le contrôle de la migration, la lutte contre le terrorisme, la situation humanitaire et le développement.

Carte – Les pays de la région du Sahel formant le G5



Source: Eurostat.

Missions civiles PSDC

4. La politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE définit les structures et les capacités de gestion de crise et de défense de l'Union et constitue une composante majeure de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹. La PSDC, qui est régie par les articles 42 à 46 du traité sur l'Union européenne, s'est traduite par le déploiement de missions² en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des

¹ Dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le montant alloué à la PESC s'élève à 2 076 millions d'euros.

² «Mission» est le terme officiel employé par le SEAE pour définir des entités juridiques indépendantes et non permanentes mises en place dans les situations de crise.

conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies.

5. Depuis 2003³, l'UE a effectué 22 missions civiles PSDC dans des pays tiers à travers le monde. Les dix missions encore en cours en février 2018 sont essentiellement axées sur le renforcement des capacités et de l'état de droit dans les États concernés. La plupart d'entre elles apportent un soutien dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de la bonne gouvernance, par exemple EULEX⁴ Kosovo⁵ et EUPOL⁶ Afghanistan⁷. D'autres concernent aussi la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre le terrorisme et la gestion des frontières (EUCAP Sahel Mali), ainsi que, plus récemment, la gestion de la migration illégale (EUCAP Sahel Niger). Par ailleurs, l'UE mène actuellement six opérations militaires, qui sont financées directement par les États membres de l'UE et non par le budget de l'UE. Voir **annexe I** pour une vue d'ensemble des missions civiles et des opérations militaires relevant de la PSDC.

6. La haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne est responsable des missions civiles PSDC. Sous son autorité, le SEAE gère les travaux effectués dans le cadre des missions et le service des instruments de politique étrangère (FPI) de la Commission européenne exécute les budgets. La direction «Gestion des crises et planification» (CMPD) du SEAE assure la planification politique et stratégique des missions et élabore les concepts de gestion de crise (CMC) pour les nouvelles missions PSDC. L'unité du SEAE chargée de la mise en place et du

³ Le SEAE a lancé la première mission PSDC en 2003 (mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine).

⁴ Mission «État de droit» de l'UE.

⁵ La Cour des comptes européenne a publié un rapport spécial sur EULEX en 2012 (rapport spécial n° 18/2012 «L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'état de droit», (<http://eca.europa.eu>)).

⁶ Mission de police de l'UE.

⁷ La Cour des comptes européenne a publié un rapport spécial sur EUPOL en 2015 (rapport spécial n° 7/2015 «Mission de police de l'UE en Afghanistan: résultats mitigés», (<http://eca.europa.eu>)).

maintien des missions est la Capacité civile de planification et de conduite (CPCC), dont le directeur est également le commandant des opérations civiles.

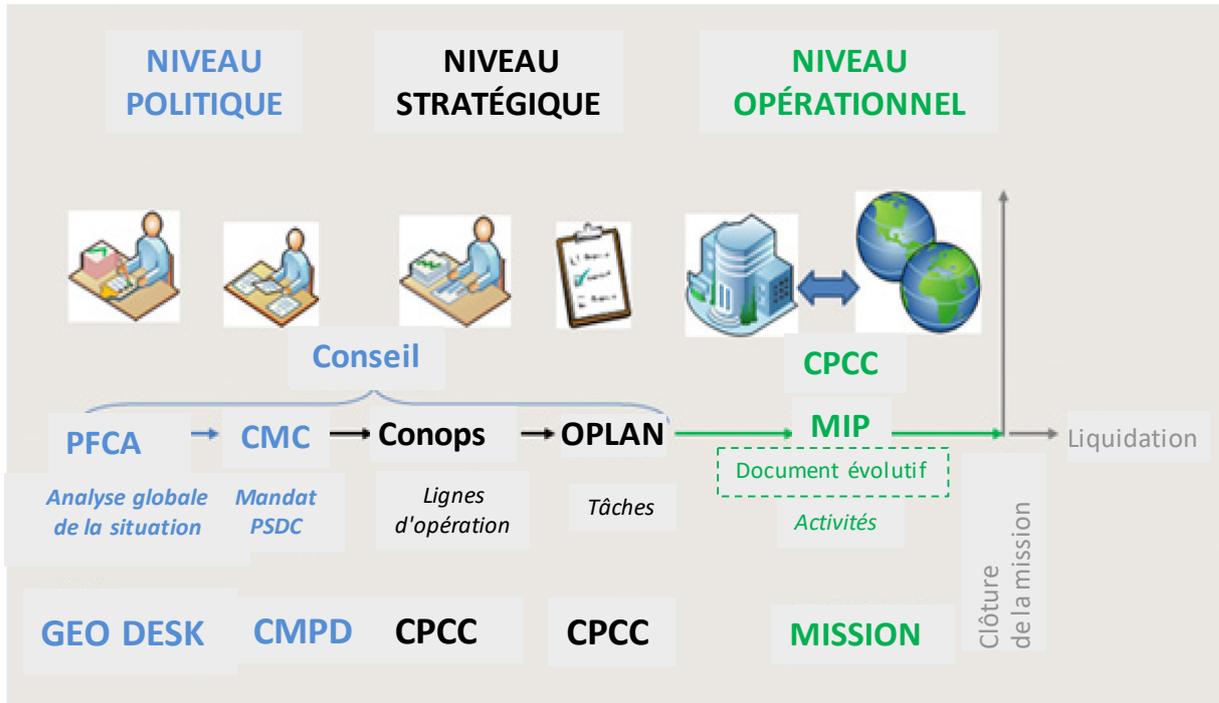
7. Par l'intermédiaire du Conseil, ce sont les États membres de l'Union qui décident d'entamer des missions civiles PSDC et d'y mettre un terme. Ils fixent les objectifs et le mandat des missions, approuvent les plans de travail de celles-ci et décident si les mandats doivent être renouvelés et, le cas échéant, pour quelle durée. En collaboration avec le Parlement européen, le Conseil établit aussi les budgets alloués aux missions. L'**encadré 1** présente la procédure allant de la détection d'une crise à la mise en place des missions et la **figure 1** en illustre la planification.

Encadré 1 – La procédure allant de la détection d'une crise à la mise en place des missions civiles

PSDC

1. Dès que le SEAE et les États membres de l'UE ont détecté une crise, le Conseil, en coopération avec la Commission, les bureaux géographiques du SEAE (GEO DESKs) et les services du SEAE concernés, élabore un cadre politique pour la gestion des crises (PFCA, *Political Framework for Crisis Approach*). Le document explique le contexte politique et la nature de la crise, précise les raisons pour lesquelles l'UE devrait intervenir et indique quels instruments sont disponibles et les plus appropriés pour permettre à l'UE de réagir.
2. Les États membres de l'UE définissent la direction politique et transmettent les orientations correspondantes (qu'ils font connaître par l'intermédiaire du Comité politique et de sécurité (COPS) et du Conseil), lesquelles s'articulent autour d'un certain nombre de documents de planification et de décisions du Conseil s'inscrivant dans un processus appelé «procédures de gestion des crises».
3. Si le Conseil décide de lancer une mission civile PSDC, la CMPD rassemble des données factuelles sur la zone de crise et élabore un concept de gestion de crise.
4. La CPCC définit ensuite les paramètres conceptuels de base et établit les documents de planification concernant les missions: le concept d'opération (Conops), qui définit le mandat des missions, et le plan d'opération (OPLAN), qui en définit les tâches et les résultats escomptés. Au niveau opérationnel, les objectifs et les tâches énoncés dans l'OPLAN sont traduits en un plan de mise en œuvre de la mission (MIP). Celui-ci précise les activités et les projets qui doivent être réalisés pour que les tâches puissent être menées à bien.

Figure 1 – Planification des missions civiles PSDC



Source: SEAE.

8. La CPCC planifie les travaux des missions et en établit le cadre; elle définit également les activités et les indicateurs de performance. Elle fournit également au service FPI des informations sur les budgets des missions et aide la CMPD à effectuer périodiquement les réexamens stratégiques portant sur les progrès réalisés. Le siège de la CPCC à Bruxelles regroupe 68 agents. Un chef de mission prend le commandement au niveau opérationnel sur le terrain. De nombreux membres du personnel affectés aux missions sont détachés des États membres de l'UE. Le pays d'origine prend en charge les salaires du personnel détaché, tandis que le budget de l'UE alloué à la mission finance une indemnité journalière supplémentaire et une prime de risque. Les membres du personnel sous contrat sont directement employés par les missions et travaillent principalement dans le domaine de la finance, de la logistique, de la sécurité et de l'administration.

Missions EUCAP Sahel au Niger et au Mali

9. L'UE a recours aux missions civiles et opérations militaires⁸ relevant de la PSDC, ainsi qu'à d'autres instruments⁹ de l'UE afin de mettre en œuvre sa stratégie pour le Sahel. L'UE a lancé des missions au Niger et au Mali pour faire face aux menaces pesant sur le développement et sur la sécurité intérieure de la région du Sahel, ainsi que sur celle de l'UE. L'objectif était d'aider à renforcer les capacités des forces nationales responsables de la sécurité intérieure en organisant des activités de formation, en prodiguant des conseils et en fournissant du matériel. Le personnel des deux missions EUCAP Sahel apporte ce soutien dans le cadre de sa fonction non exécutive¹⁰. Ces agents renforcent les capacités des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie et garde nationale) dans les pays concernés. Au Niger, cela englobe l'armée dans la mesure où elle joue un rôle en matière de sécurité intérieure.

10. En 2012, le Conseil crée EUCAP Sahel Niger pour «soutenir le renforcement des capacités des intervenants nigériens en matière de sécurité en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée»¹¹. En 2015, les États membres de l'UE ont étendu le mandat de la mission pour y inclure l'assistance fournie au Niger en ce qui concerne le contrôle des flux migratoires, la lutte contre la migration irrégulière et la collecte d'informations à ce sujet. Le

⁸ La mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM) consiste en une opération de formation militaire se déroulant à Bamako, Mali, et visant à former et à conseiller les forces militaires maliennes.

⁹ Il s'agit principalement de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix, du Fonds européen de développement, du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de l'Afrique et de l'aide humanitaire.

¹⁰ Quand les membres du personnel d'une mission exercent une fonction exécutive, ils sont mandatés pour agir directement pour le compte du pays concerné. Dans le cadre d'une mission à mandat non exécutif, le personnel apporte son soutien au pays concerné en exerçant une fonction de conseil.

¹¹ Article premier de la décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) (JO L 187 du 17.7.2012, p. 48).

bureau principal et la plus grande partie des 169 postes¹² affectés à la mission sont à Niamey, la capitale. En 2016, la mission a ouvert un bureau local à Agadez dans le désert du Sahara. Les principales activités de la mission sont les suivantes:

- dispenser des formations dans des secteurs clés, y compris la criminalistique, l'intervention tactique et technique, et apprendre au personnel des forces de sécurité intérieure à assurer lui-même des formations;
- conseiller les FSI sur la manière de concevoir et d'organiser les activités de formation;
- aider les FSI à coopérer (interopérabilité) et à coordonner leurs travaux;
- fournir des équipements tels que des cartes pour les zones reculées, des logiciels de gestion des ressources humaines, des véhicules tout terrain, des kits médico-légaux à l'intention de la police et des garages mobiles;
- appuyer la révision de la loi nigérienne sur la migration irrégulière et la criminalité organisée qui y est associée.

11. En 2014, le Conseil crée EUCAP Sahel Mali pour «permettre aux autorités maliennes de restaurer et de maintenir l'ordre constitutionnel et démocratique ainsi que les conditions d'une paix durable au Mali et de restaurer et de maintenir l'autorité et la légitimité de l'État sur l'ensemble du territoire malien par un redéploiement efficace de son administration»¹³. Les 194 postes¹⁴ affectés à la mission sont à Bamako, la capitale. Les activités déployées dans le cadre de la mission sont notamment:

¹² Effectifs (agents détachés, experts internationaux sous contrat et agents locaux) inscrits au budget en 2016-2017. Plus de la moitié du personnel international de la mission EUCAP Sahel Niger provient de France (53 %). Les deux autres pays le plus représentés sont la Roumanie (15 %) et la Belgique (8 %).

¹³ Article 2 de la décision 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali) (JO L 113 du 16.4.2014, p. 21).

¹⁴ Effectifs (agents détachés, experts internationaux sous contrat et agents locaux) inscrits au budget en 2017. Dans le cadre de la mission EUCAP Sahel Mali, le personnel international

- la réforme de la politique et le renforcement des capacités afin de développer les compétences en matière de gestion des frontières;
- la révision des programmes de formation et l'organisation de formations sur les thèmes suivants: la gestion opérationnelle et la gestion des ressources humaines, l'éthique professionnelle, l'ordre public, les techniques de renseignement, l'intervention professionnelle, la police judiciaire, la lutte contre le terrorisme, les droits de la personne et l'égalité entre les femmes et les hommes;
- la mise en place d'équipes de formation et d'évaluation mobiles afin d'atteindre les régions reculées.

12. L'**annexe II** présente le mandat et les objectifs assignés par le Conseil aux deux missions EUCAP Sahel. Le **tableau 1** donne une vue d'ensemble des caractéristiques principales des missions.

provient principalement de quatre États membres de l'UE: la France (30 %), la Roumanie (19 %), la Belgique (13 %) et l'Allemagne (10 %).

Tableau 1 – Similitudes et différences: EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali

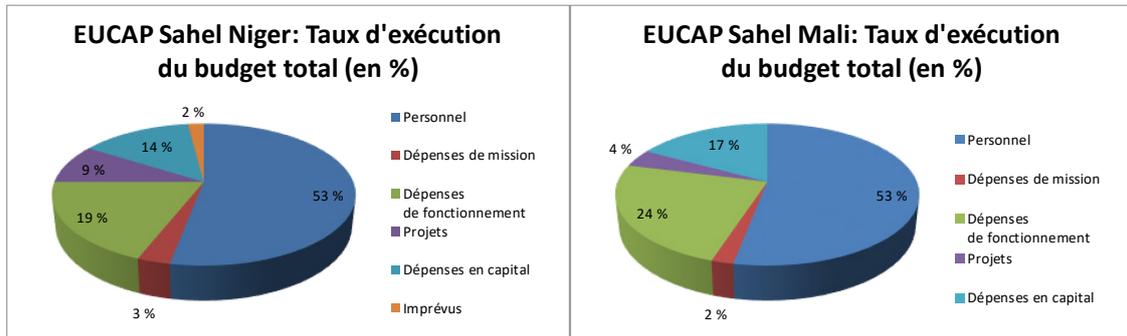
	<u>Niger et Mali</u>	<u>Niger</u>	<u>Mali</u>
Début de l'activité		2012	2014
Durée du mandat	2 ans (renouvelable)		
Principaux bénéficiaires	Forces de sécurité intérieure: - police - gendarmerie - garde nationale	Également les forces armées nigériennes en ce qui concerne la sécurité intérieure	
Siège	Capitale	Niamey	Bamako
Bureau local		Agadez	
Nombre d'emplois disponibles		169	194
Défis que l'EUCAP doit relever en priorité en matière de sécurité	- Présence de groupes terroristes - Protection des frontières - Migration irrégulière - Expansion de la radicalisation	- Retour des ressortissants nigériens de Libye - Disponibilité des armes - Trafics illicites et réseaux de passeurs - Boko Haram/terroristes repentis	- État faible et perte du contrôle de certaines parties du territoire malien - Présence de trafiquants - Corruption - Criminalité organisée - Manque de confiance entre la population et les FSI

13. Le Conseil a approuvé une dotation de 69,46 millions d'euros pour l'EUCAP Sahel Niger entre juillet 2012 et juillet 2017 et de 66,48 millions d'euros pour l'EUCAP Sahel Mali entre avril 2014 et janvier 2017. Chaque mission a consacré 53 % de ce montant total aux frais de personnel ainsi que 19 % (Niger) et 24 % (Mali) aux frais de fonctionnement, notamment les loyers, les assurances, les coûts liés à la sécurité et les véhicules (voir **graphique 1**). Les missions ont utilisé respectivement 77 %¹⁵ et 67 %¹⁶ de ces budgets cumulés.

¹⁵ *Source:* Projets de rapport financier pour les trois premières années. L'audit concernant la quatrième année a eu lieu en janvier 2018 et celui relatif à la cinquième année, au printemps 2018. Au moment de l'audit, aucun rapport financier n'était disponible.

¹⁶ Les chiffres indiqués se fondent sur les projets de rapport financier relatifs aux deux premières années.

Graphique 1 – Type de dépenses concernant l'EUCAP Sahel Niger et l'EUCAP Sahel Mali



Source: Commission européenne.

Derniers développements

14. Depuis 2015, les missions civiles PSDC se sont engagées dans des tâches de plus en plus variées de manière à tenir compte de l'évolution de la situation sur le plan de la sécurité. Par exemple, elles sont davantage centrées sur le renforcement des capacités en matière de lutte contre le terrorisme, et ont prévu l'ajout d'activités liées à la collecte et à l'échange d'informations dans le domaine de la migration. Lors de sa présentation de la stratégie globale de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité en 2016, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne a souligné l'importance cruciale du renforcement des capacités civiles dans les pays tiers¹⁷.

15. Dans le plan de mise en œuvre concernant la sécurité et la défense¹⁸, la haute représentante a demandé aux États membres de l'UE de se mettre d'accord pour réexaminer les structures et les capacités de planification et de conduite des missions PSDC.¹⁹ En novembre 2017, le Conseil l'a invitée à présenter les prochaines étapes à suivre dans le cadre du développement des capacités civiles de manière à ce qu'un pacte en matière de

¹⁷ Stratégie globale de l'UE en matière de sécurité et de défense, p. 50.

¹⁸ Plan de mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, 17.11.2016.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

PSDC civile²⁰ puisse faire l'objet d'un accord en 2018²¹. Il s'agit là de la dernière des trois étapes du processus, lequel commence par un document de réflexion prospectif, se poursuit par le plan de développement des capacités civiles et aboutit au pacte, qui permet à toutes les parties prenantes (principalement les États membres de l'UE) de s'engager dans le processus de renforcement des missions civiles PSDC.

16. Le Conseil a invité la haute représentante à mettre en place une «capacité de réactivité centrale» d'ici mai 2018²², «qui consiste en un instrument renforcé de soutien aux missions²³ ainsi qu'en ressources mises à la disposition des missions existantes». L'importance accrue des missions civiles PSDC s'est traduite par l'allocation de ressources supplémentaires au SEAE à partir de 2018 afin de renforcer le soutien destiné auxdites missions.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

17. Notre audit a porté sur les deux missions civiles PSDC mises en place par l'Union européenne pour renforcer les capacités des forces chargées de la sécurité intérieure au Niger et au Mali²⁴. Nous avons posé les questions ci-après.

- Le SEAE a-t-il planifié et mis en œuvre correctement les missions EUCAP Sahel?

²⁰ Ainsi que le confirment les conclusions du Conseil du lundi 22 janvier 2018: «Il convient de définir la valeur ajoutée de la PSDC civile dans le cadre de l'approche intégrée de l'UE à l'égard des conflits et des crises extérieurs et tout au long du cycle d'un conflit et de répondre aux besoins concernant les capacités civiles dans le pacte en matière de PSDC en 2018».

²¹ Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, 13 novembre 2017, p. 9.

²² *Ibid.*, point 15.

²³ L'instrument de soutien aux missions, dont le personnel se compose d'agents affectés au siège du SEAE, vise à centraliser les fonctions de soutien aux missions civiles PSDC (par exemple, technologies de l'information, ressources financières et humaines).

²⁴ La Cour a publié deux rapports spéciaux sur les missions civiles PSDC, l'un en 2012 (EULEX au Kosovo) et l'autre en 2015 (EUPOL en Afghanistan). Les recommandations formulées dans ces deux rapports sont également applicables aux missions effectuées au Niger et au Mali dans le cadre de l'EUCAP Sahel. Dans sa réponse aux recommandations, le SEAE a déclaré qu'il les acceptait.

- Les missions EUCAP Sahel ont-elles permis de renforcer les capacités des forces de sécurité au Niger et au Mali?

18. L'audit a couvert la période écoulée depuis l'établissement des missions; dans ce cadre, des visites au Niger et au Mali ont eu lieu en septembre 2017.

19. Nous avons commencé nos travaux en passant en revue les stratégies, les politiques, les plans et les rapports d'exécution. Nous avons ensuite rencontré des membres du personnel responsables de la gestion des missions depuis Bruxelles, à savoir des agents de la CPCC et de la CMPD du SEAE, ainsi que de la direction générale de la Commission chargée de la coopération internationale et du développement et du service FPI. Nous nous sommes également entretenus avec des représentants du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (Civcom) issus de quatre des États membres de l'UE²⁵, ainsi qu'avec le représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel et l'ancien chef de la mission EUCAP Sahel Niger.

20. Nous avons effectué des visites d'audit au Niger et au Mali, où nous nous sommes entretenus avec des agents des deux missions (y compris ceux en poste au bureau local d'Agadez, au Niger), ainsi qu'avec des représentants des autorités nationales et des forces de sécurité intérieure. Nous nous sommes également rendus auprès des délégations de l'UE et des représentations de quatre États membres de l'UE²⁶ au Niger et au Mali, ainsi que de celles des États-Unis, du Japon et du Canada. Nous avons eu des entretiens avec des représentants d'organisations internationales et des donateurs qui jouent un rôle dans le secteur de la sécurité, notamment la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma), la mission de formation de l'UE au Mali, Civipol, Expertise France, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) et l'Organisation internationale pour les migrations.

²⁵ La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne et la France.

²⁶ La Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

21. Nous avons examiné des documents et avons effectué des contrôles sur place portant sur 46 des 446 formations dispensées au Niger et sur 16 des 135 formations assurées au Mali, sur 12 projets d'achat d'équipements ou de réaménagement des salles de formation des FSI au Niger et sur neuf projets au Mali. Nous avons également passé en revue les travaux réalisés par le personnel des missions chargé de fournir des services de conseil dans les pays concernés.

OBSERVATIONS

La réponse de l'UE concernant les besoins en matière de renforcement des capacités des forces de sécurité a pâti d'un manque d'efficacité opérationnelle

22. Nous avons examiné comment le Conseil, le SEAE, la Commission et le personnel au Niger et au Mali ont créé, géré et mis en œuvre les deux missions. Nous avons évalué si le SEAE avait:

- a) tenu compte des enseignements tirés des missions PSDC précédentes,
- b) doté les missions de ressources humaines et logistiques suffisantes,
- c) fourni au personnel affecté aux missions des orientations pratiques et des formations préalables au déploiement suffisantes,
- d) suivi les procédures administratives appropriées,
- e) planifié correctement les missions.

Le SEAE a tiré les enseignements de l'EUCAP Sahel Niger lors de la mise en place de l'EUCAP Sahel Mali

23. Avant de mettre en place les missions, des représentants du SEAE et de la Commission se sont rendus au Niger et au Mali afin d'évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure. Au Niger, cette évaluation a commencé en janvier 2012 et le SEAE a présenté une proposition détaillée sous la forme d'un concept de gestion de crise en mars 2012. Compte tenu de la précipitation avec laquelle elle a été créée,

la mission a connu des problèmes logistiques et opérationnels au cours des 18 premiers mois d'activité (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Difficultés juridiques auxquelles l'EUCAP Sahel Niger s'est heurtée au cours de son premier mandat

1. Il a fallu 18 mois pour que la mission devienne une entité juridique, ce qui signifie que, pendant cette période, le chef de la mission a signé tous les documents en son nom propre et a endossé la responsabilité financière et juridique des opérations.
2. La mission ne disposait pas d'une enveloppe budgétaire spécifiquement allouée à la phase de mise en place et n'a reçu que peu de soutien administratif et logistique de la part de Bruxelles. En outre, elle n'a été en mesure de recruter des agents de sécurité. De ce fait, les activités ont démarré lentement, la crédibilité de la mission s'est éteinte et le personnel a été davantage exposé à des risques pour sa sécurité. Au cours des six premiers mois, le personnel a logé à l'hôtel et a travaillé depuis là. Il ne disposait d'aucun ordinateur, bureau ou téléphone portable. Au cours du premier exercice, des contrats couvrant l'hébergement et les frais de fonctionnement ont été signés pour un montant estimatif de 554 000 euros sans recours aux procédures de marchés publics applicables en la matière²⁷.

24. Le SEAE a mis en place la mission EUCAP Sahel Mali en tant qu'entité juridique en 2014²⁸, ce qui a permis d'éviter un grand nombre des problèmes rencontrés dans le cadre de l'EUCAP Sahel Niger. Se fondant sur son expérience au Niger, le SEAE a fait en sorte:

- que le personnel bénéficie des privilèges accordés aux diplomates sitôt la mission mise en place, et

²⁷ Le montant final dépend de l'issue de la procédure contradictoire avec l'EUCAP Sahel Niger. À la date de l'audit, aucun des exercices de la mission n'avait été clôturé.

²⁸ Dans son rapport spécial n° 18/2012 sur la mission EULEX au Kosovo, la Cour des comptes européenne a recommandé que le Conseil et la Commission veillent à ce que les futures missions PSDC aient la personnalité juridique.

- que le Conseil approuve un budget initial pour la création de la mission, afin de permettre le recrutement de personnel administratif et de sécurité ainsi que l'acquisition d'équipements avant le début des opérations.

Le manque de formation préalable au déploiement et d'appui de la part des services centraux du SEAE a entraîné des retards

25. Nous avons constaté que bon nombre des agents chargés de proposer des projets en fonction des besoins et d'établir des spécifications techniques n'étaient pas suffisamment informés des règles et procédures de l'UE avant leur arrivée dans les missions au Niger et au Mali. Cette situation a retardé les procédures d'adjudication et entraîné l'annulation de contrats.

26. Au Niger, par exemple, cela ne s'est pas limité à la phase de mise en place (voir **encadré 2**), mais a perduré pendant les années qui ont suivi le lancement opérationnel de la mission. Dans le cas de six projets audités, les équipements achetés sont arrivés longtemps après la fin des formations auxquelles ils étaient destinés. Dans cinq autres cas, les membres du personnel qui avaient défini les besoins en équipement ou élaboré le cahier des charges pour un contrat avaient déjà quitté la mission au moment de la livraison des biens. Le personnel nouvellement recruté a dû reprendre des projets et des procédures sans avoir reçu la formation nécessaire, ce qui a entraîné des retards dans la mise en œuvre des opérations de la mission.

27. Reconnaissant les faiblesses décelées dans l'établissement des missions PSDC, le SEAE et la Commission ont indiqué, dans leur réponse à notre rapport sur EUPOL Afghanistan, qu'ils allaient mettre en place «un centre de service partagé pour toutes les missions PSDC» et optimiser «l'utilisation de l'entrepôt de la PSDC pour gérer les actifs des missions en cours». Au moment de l'audit, ce centre de service n'existait pas encore. Toutefois, le 13 novembre 2017, le Conseil a approuvé la mise en place d'un instrument renforcé de soutien aux missions, qui doit être terminée pour mai 2018. Cet instrument permettra de mettre à la disposition des nouvelles missions civiles PSDC «des moyens rapidement déployables et des éléments de planification fournis par les États membres de l'UE, ainsi que, s'il en est convenu ainsi, des équipes spécialisées et des formations multinationales

telles que la Force de gendarmerie européenne». Le SEAE se prépare également à créer un entrepôt central afin de constituer un stock centralisé d'éléments susceptibles d'être distribués rapidement et, de cette façon, réduire le nombre de procédures de marchés organisées par les missions existantes.

Les règles et les procédures suivies par la Commission ne sont pas adaptées à la situation au Niger et au Mali

28. La Commission a autorisé le personnel des missions au Niger et au Mali à recourir à des procédures de marchés souples²⁹ compte tenu du contexte difficile dans lequel il devait opérer³⁰. Bien que ces procédures aient été appliquées, le personnel des missions chargé de passer les marchés a estimé que, souvent, la façon dont les règles et procédures du FPI étaient suivies n'était pas adaptée aux conditions de travail dans les pays enclavés de l'Afrique de l'Ouest, en particulier:

- l'annualité du budget compliquait l'élaboration et la conclusion des contrats dans les délais réglementaires, compte tenu de la pénurie de fournisseurs locaux et de la longueur des délais de livraison. En outre, l'obligation (en vigueur seulement depuis 2017) de remettre l'équipement au bénéficiaire au cours de l'exercice budgétaire a accru la pression exercée sur les missions, en particulier au Niger, où le matériel est souvent destiné à des régions vers lesquelles le transport est difficile à organiser;

²⁹ Lorsque les missions sont autorisées à recourir à des procédures souples (c'est-à-dire aux procédures négociées sans publication préalable en vertu des dispositions de l'article 266, paragraphe 2, et de l'article 134, paragraphe 1, point c), des RAP), elles ne sont plus tenues, en vertu des dispositions de l'article 128, paragraphe 3, point b), des RAP, de négocier avec plusieurs parties contractantes potentielles, conformément aux règles communes de la Commission européenne (voir article 128 des RAP). L'application de procédures souples facilite et accélère le processus d'achat. La Commission permet cette pratique dans des situations de crise (pour une définition de ce concept, voir l'article 190, paragraphe 2, des RAP) après l'adoption d'une déclaration de crise.

³⁰ À la suite de la publication du rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur le Kosovo, le SEAE et la Commission se sont engagés à «revoir les procédures de programmation et de passation de marchés de la Commission afin qu'elles répondent aux besoins opérationnels d'EULEX».

- le respect rigoureux des règles et procédures par le service FPI avait conduit à l'annulation de contrats en raison d'inexactitudes mineures dans les spécifications relatives au matériel ou de légers dépassements budgétaires;
- l'obligation de regrouper des éléments similaires (tant pour les missions que pour les bénéficiaires) en un seul contrat a provoqué des retards compte tenu de la plus faible fréquence des achats;
- l'obligation de recourir aux contrats-cadres de la Commission a causé des problèmes. Dans un cas, l'EUCAP Sahel Niger a commandé du matériel, mais le plafond d'achat fixé par le contrat-cadre avait été atteint. En conséquence, la mission a dû lancer des procédures de marchés au niveau local. Dans d'autres cas, les fournitures d'équipements acquis au titre du contrat-cadre n'ont pas pu faire l'objet d'une procédure de marché au niveau local.

29. Les missions EUCAP Sahel requièrent l'autorisation préalable de la Commission pour les achats d'un montant supérieur à 20 000 euros. Ce processus dure plus longtemps que lorsque les missions procèdent directement aux achats. La Commission a accepté la recommandation formulée dans le rapport annuel 2013 de la Cour appelant le service FPI à autoriser toutes les missions civiles PSDC sur la base de l'évaluation des «six piliers»³¹. En d'autres termes, une fois que les missions ont renforcé leurs systèmes afin de se conformer aux exigences des évaluateurs, les chefs de mission se voient conférer des pouvoirs délégués pour autoriser les achats, la Commission continuant d'effectuer les contrôles a posteriori. Peu après notre visite auprès des missions, une évaluation des «six piliers» a commencé pour l'une et l'autre³².

³¹ Une évaluation des processus clés par un auditeur indépendant (contrôle interne; comptabilité; audit externe; subventions; passation de marchés; instruments financiers). L'évaluation de ces processus vise à fournir une assurance à la Commission quant à la capacité des missions à gérer les fonds de l'UE pour son compte.

³² Depuis mars 2018, l'EUCAP Sahel Mali satisfait aux critères définis pour l'évaluation des «six piliers»; l'EUCAP Sahel Niger devrait les remplir d'ici juillet 2018.

Des procédures déficientes dues au manque d'orientations de la part des services centraux du SEAE

30. Nous avons examiné les orientations fournies aux missions et les avons jugées inappropriées dans la mesure où elles concernaient principalement les procédures administratives³³. Il n'y avait guère d'orientations sur le plan opérationnel, assorties d'exemples de bonnes pratiques, ou de modèles types découlant de missions civiles PSDC antérieures, susceptibles d'être utilisés pour la formation des agents nouvellement recrutés. Chaque mission EUCAP Sahel a consacré beaucoup de temps et des ressources considérables à la définition et à la mise en place de ses propres procédures, lesquelles n'étaient pas toujours efficaces sur le plan opérationnel.

Les États membres de l'UE n'ont pas fourni suffisamment de personnel pour pourvoir les postes disponibles

31. La ressource la plus importante des missions EUCAP Sahel est leur personnel, tant les agents détachés et rémunérés par les États membres de l'UE que ceux recrutés sur place et dont les emplois sont financés par le budget de l'UE. Les missions ont régulièrement éprouvé des difficultés à pourvoir les emplois vacants en ce qui concerne les agents détachés. Le SEAE invite les États membres de l'UE à proposer des candidats à un détachement par l'intermédiaire d'appels à contributions, dont l'organisation est longue et onéreuse. Les appels à contributions lancés pour l'EUCAP Sahel Niger entre 2012 et 2016 et pour l'EUCAP Sahel Mali entre 2014 et 2016 ont été au nombre de 24 et de 14, respectivement. Ils n'ont permis de pourvoir que la moitié des emplois vacants publiés pour le Niger et deux tiers de ceux publiés pour le Mali (voir **tableaux 2** et **3**). Parmi les postes publiés, le Civcom décide lesquels sont exclusivement réservés au personnel détaché et lesquels sont également ouverts aux agents contractuels. Ces derniers ne peuvent être recrutés à des postes destinés

³³ Dans leur réponse au rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur EUPOL, la Commission et le SEAE sont convenus de travailler sur «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».

initialement au personnel détaché que si deux appels à contributions consécutifs ne permettent pas de sélectionner des candidats au détachement idoines.

Table 2 – EUCAP Sahel Niger: résultats des appels à contributions (2012-2016)

EUCAP Sahel Niger	Appels à contributions ordinaires		Appels à contributions spéciaux	
Nombre total d'emplois publiés	276		59	
Publiés comme «Détachés»	132	48 %	20	34 %
Publiés comme «Détachés/Contractuels»	144	52 %	39	66 %
Emplois pourvus	163	59 %	29	49 %
Emplois non pourvus	113	41 %	30	51 %
Emplois qui n'ont fait l'objet d'aucune candidature	33	12 %	9	15 %
Emplois qui ont fait l'objet d'une seule candidature	71	26 %	9	15 %

Source: EUCAP Sahel Niger.

Table 3 – EUCAP Sahel Mali: résultats des appels à contributions (2014-2016)

EUCAP Sahel Mali	Appels à contributions ordinaires		Appels à contributions spéciaux	
Nombre total d'emplois publiés	198		21	
Publiés comme «Détachés»	127	64 %	5	24 %
Publiés comme «Détachés/Contractuels»	71	36 %	16	76 %
Emplois pourvus	139	70 %	14	67 %
Emplois non pourvus	59	30 %	7	33 %
Emplois qui n'ont fait l'objet d'aucune candidature	7	4 %	0	0 %
Emplois qui ont fait l'objet d'une seule candidature	26	13 %	1	5 %

Source: EUCAP Sahel Mali.

32. Les difficultés rencontrées dans le cadre des missions au Niger et au Mali pour obtenir du personnel détaché des États membres de l'UE rappellent celles éprouvées lors de précédentes missions civiles PSDC³⁴. L'une des raisons est que ces agents doivent faire valoir des qualifications et un niveau d'expertise élevés tout en étant capables de travailler en

³⁴ Voir rapports spéciaux n^{os} 18/2012 (point 109) et 7/2015 (point 81) de la Cour des comptes européenne.

français³⁵. Les candidats potentiels doivent également prendre en considération les conditions de vie et de sécurité précaires. Enfin, la gestion des effectifs des missions civiles PSDC ne constitue pas toujours une priorité essentielle pour les États membres de l'UE. En conséquence, le taux d'occupation des emplois dans le cadre des missions EUCAP Sahel au Niger et au Mali atteignait en moyenne respectivement 72 % et 77 % au cours des périodes concernées.

33. La durée du détachement du personnel provenant des États membres de l'UE est de deux ans en moyenne, mais certains d'entre eux le limitent à une année seulement. Les personnes ne disposent donc pas d'assez de temps pour apprendre à bien connaître les différentes procédures et pour s'adapter aux conditions de travail. Nous avons constaté que, outre la brièveté des détachements, le taux élevé de vacances d'emploi avait une incidence négative sur le degré d'exécution des activités par les missions (voir **encadré 3**).

Encadré 3 – Emplois vacants au début de l'année 2017

- EUCAP Sahel Niger: au début de 2017, 39 postes clés étaient à pourvoir (35 %³⁶) dans les unités opérationnelles de la mission, ainsi que dans les services chargés du suivi, de l'évaluation et des achats. Les autres emplois vacants concernaient notamment des agents de protection armés ainsi qu'un attaché de presse également responsable de l'information publique. En conséquence:
 - moins de procédures d'appel d'offres que prévu ont été lancées, ce qui signifie que l'équipement nécessaire aux activités n'était pas disponible;
 - il n'y a pas eu d'évaluation des actions de formation ou des projets;
 - la mission n'a pas été en mesure d'entreprendre des activités liées aux trafics de drogues et d'armes et n'a pas réussi à rendre ses activités durables.

³⁵ En 2016, le Civcom a abaissé le niveau de connaissance du français requis pour certains emplois, ce qui s'est traduit par une hausse du nombre de demandes.

³⁶ En janvier 2017, 110 emplois étaient disponibles pour du personnel détaché ou contractuel. Ce nombre a augmenté au cours de 2017.

- EUCAP Sahel Mali: au début de 2017, 50 postes y étaient à pourvoir (37 %³⁷), concernant principalement des conseillers et des formateurs dans des domaines clés. La mise en œuvre de certaines activités a été retardée, mais les responsables de la mission ont réparti la charge de travail entre les agents en place.

La durée des missions étant incertaine, une stratégie de sortie était difficile à prévoir

34. Sur la base de la proposition du SEAE (voir **point 7**), le Conseil a mis en place deux missions dans la région du Sahel afin de renforcer les capacités des forces chargées de la sécurité intérieure. Les décisions du Conseil ont permis de définir les objectifs des travaux des missions, mais elles ne comportaient aucune indication quant à la durée des missions. Les missions opèrent actuellement dans le cadre de mandats de deux ans, renouvelables. Le SEAE est tenu d'élaborer une stratégie de sortie qui servira lorsque les États membres de l'UE décideront de mettre fin aux missions. S'il a décrit l'état final des missions, le SEAE n'a toutefois pas établi de plan précis pour une période de transition ou une stratégie de sortie.

35. Les parties prenantes³⁸ que nous avons rencontrées étaient d'avis que la durée des missions devait s'inscrire dans le moyen terme au moins, pour qu'elles puissent atteindre les objectifs qui leur ont été fixés. Une plus grande certitude quant à leur durée permettrait aux missions d'améliorer leur gestion et de mieux planifier leurs opérations. Cela faciliterait également l'élaboration d'une véritable stratégie de sortie.

³⁷ En janvier 2017, 134 emplois étaient disponibles pour du personnel détaché ou contractuel. Cela représentait une augmentation de 30 emplois par rapport à décembre 2016, d'où le nombre élevé de postes à pourvoir.

³⁸ Par exemple, les ministères nationaux au Niger et au Mali, les ambassades de certains États membres de l'UE et les organisations de donateurs, comme la GIZ, Civipol et Expertise France.

Les missions EUCAP Sahel ont renforcé les capacités des forces de sécurité intérieure, avec toutefois des résultats non durables

36. Nous avons examiné comment les missions EUCAP Sahel au Niger et au Mali ont mené les activités planifiées, comment elles ont obtenu des résultats et en ont assuré le suivi et l'évaluation, et si ces résultats étaient durables. Nous avons évalué:

- a) si les missions ont renforcé les capacités des forces chargées de la sécurité intérieure;
- b) si les résultats des missions étaient durables;
- c) si les indicateurs de suivi des résultats des missions étaient appropriés;
- d) si les procédures de suivi et d'évaluation appliquées au sein des missions étaient axées sur l'impact;
- e) comment les autres parties prenantes dans les deux pays concernés percevaient la performance des missions.

Œuvrant dans un contexte difficile, les missions ont renforcé les capacités des forces de sécurité, quoique lentement

37. Les besoins des forces chargées de la sécurité intérieure au Niger et au Mali en matière de renforcement des capacités sont considérables. Au travers de toute une série de tâches et d'activités, les missions EUCAP Sahel leur dispensent des formations, leur livrent des équipements, leur donnent des conseils et exercent à leur niveau une fonction de coordination. L'UE apporte également un soutien au secteur de la sécurité intérieure par l'intermédiaire d'instruments tels que le Fonds européen de développement et le Fonds fiduciaire de l'UE en faveur de l'Afrique.

38. Vivre et travailler dans des pays en bordure du désert du Sahara, où les infrastructures sont insuffisantes et les administrations publiques sont déficientes, posent au personnel de l'EUCAP des difficultés énormes. Les déplacements sont compliqués et le personnel doit constamment demeurer vigilant face à la menace d'attentats terroristes. Certaines régions frontalières au Niger sont trop peu sûres pour pouvoir s'y rendre et le centre et le nord du Mali sont totalement interdits d'accès.

39. Afin d'atteindre leurs objectifs, les missions mènent des activités qui, pour la plupart, sont en cours et reconduites d'un mandat du Conseil à l'autre et d'un exercice budgétaire à l'autre. Nous avons comparé la manière dont les missions ont mis en œuvre les activités prévues avec les résultats communiqués et confirmés lors des entretiens que nous avons organisés au Niger et au Mali. Voir **annexes III** et **IV** pour plus de précisions sur nos constatations. Dans certains cas, les missions ont enregistré des progrès satisfaisants, comme en ce qui concerne les formations dispensées en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée au Niger. Dans d'autres cas, les progrès ont été timides, voire nuls, par exemple pour ce qui est de la mise en place de services de contrôle interne et d'audit interne au niveau des FSI au Mali.

Actions de formation

40. Nous avons examiné un échantillon d'actions de formation concernant chacune des missions. Les principaux bénéficiaires en étaient la police, la gendarmerie et la garde nationale. Les domaines couverts par ces formations comprenaient, entre autres, les techniques d'arrestation, la gestion des scènes de crime, l'analyse des preuves médico-légales, les enquêtes pénales, l'entretien des véhicules et la détention des migrants en situation irrégulière. Au Niger, les magistrats, la police municipale et les forces armées (voir **encadré 4**) ont également participé à des actions de formation, par exemple celles consacrées aux droits de l'homme.

Encadré 4 – Les forces armées au Niger

Compte tenu du rôle déterminant des forces armées dans le domaine de la sécurité intérieure, notamment dans la moitié nord du Niger, le mandat confié à l'EUCAP Sahel Niger les autorisait à participer aux activités de renforcement des capacités dans ledit domaine. En 2016, la mission a cessé de former les forces armées nigériennes, en partie parce que leur éligibilité à l'aide n'était pas certaine et en partie du fait des difficultés à pourvoir les postes vacants au sein de la mission.

41. Nous avons constaté que les formations dispensées concernaient des domaines clés dans lesquels les capacités des forces de sécurité étaient limitées et qu'elles concordaient avec les objectifs des missions EUCAP Sahel. Toutefois, en raison de procédures administratives déficientes, l'EUCAP Sahel Niger n'a pas été en mesure de nous fournir tous les documents

relatifs aux actions de formation que nous avons contrôlées au Niger. Pour la moitié de celles-ci, les attestations de présence et les formulaires d'évaluation remplis par les participants n'ont pas pu nous être fournis. Bien que la majorité des actions de formation aient été réalisées à Niamey, les formateurs ont uniquement rendu compte de celles qui se sont déroulées dans les régions. Les données concernant le lieu de travail des participants étaient incomplètes et aucun contrôle n'a été effectué par la mission afin de déterminer s'ils avaient été formés précédemment. L'EUCAP Sahel Mali a obtenu de bons résultats sur la plupart de ces points (voir **encadré 5**).

Encadré 5 – Exemples de bonnes pratiques de l'EUCAP Sahel Mali

- Les formateurs employés par la mission ont vérifié les compétences des personnes proposées par les FSI pour suivre les actions de formation gérées par l'EUCAP Sahel Mali. Le personnel a enregistré les personnes à former dans une base de données et contrôlé si elles avaient déjà participé à des formations similaires par l'intermédiaire soit d'EUCAP ou d'autres organisations, et si le stage proposé était pertinent pour l'emploi qu'elles occupaient.
- Tant les stagiaires que les formateurs ont évalué les actions de formation organisées. Les participants ont ensuite été enregistrés dans une base de données répertoriant la formation, l'année et la force de sécurité concernée.
- Le personnel de l'EUCAP a établi un rapport pour chaque formation dispensée, où il en décrit le contenu et les objectifs, liste les participants et indique les compétences qu'ils ont acquises ainsi que les enseignements tirés. Le rapport mettait également en avant des candidats pressentis pour participer à d'autres actions de formation en tant que formateurs.

Fourniture de matériel

42. Les montants inscrits au budget pour l'acquisition de matériel et de services destinés à la mission et aux bénéficiaires s'élevaient à 3,3 millions d'euros pour l'EUCAP Sahel Niger et à 2,9 millions d'euros pour l'EUCAP Sahel Mali (chiffres de 2016-2017). Les achats devaient servir à soutenir les activités des missions, par exemple les actions de formation, et étaient groupés en projets. Il s'agissait par exemple de véhicules, de matériel de détection, d'ordinateurs et d'imprimantes, de générateurs, de la rénovation des centres opérationnels et de formation, ainsi que de la construction et de l'équipement de garages mobiles.

L'**encadré 6** donne un exemple de projet utile, accompagné d'actions de formation, qui a été un succès malgré des complications pendant sa mise en œuvre.

Encadré 6 – Garages mobiles dans le désert destinés aux véhicules des forces de sécurité

Les forces chargées de la sécurité intérieure au Niger se déplacent souvent sur de longues distances à travers le terrain accidenté du désert du Sahara. Deux des projets de notre échantillon concernaient l'acquisition de garages mobiles destinés aux forces de sécurité intérieure opérant dans différentes régions. La situation en matière de sécurité s'étant dégradée, l'un de ces garages n'a pas pu être livré (à Tillabéry). Nous en avons visité un autre à Agadez. En dépit de problèmes au début, ce garage a bien servi en permettant la réparation de véhicules et de matériel in situ.

L'EUCAP Sahel Niger a également appris au personnel des FSI à faire fonctionner les garages. Notre échantillon comprenait une action de formation de ce type.



Garage mobile à Agadez (garde nationale)

Source: Cour des comptes européenne.

43. Nous avons examiné un échantillon de projets (voir **point 21**) et avons constaté qu'ils concernaient des domaines clés dans lesquels les capacités des forces de sécurité étaient limitées et qu'ils correspondaient aux objectifs des missions EUCAP Sahel. En partie à cause des difficultés signalées au **point 28**, la mise en œuvre de sept des 21 projets examinés a été retardée. Des problèmes se sont également posés en matière de durabilité, par exemple l'incapacité d'entretenir le matériel fourni, de le réparer quand il était endommagé, ou d'acheter des consommables afin de veiller à ce qu'il puisse être utilisé.

Conseil

44. L'une des principales activités des missions consiste à exercer une fonction de conseil auprès des ministères et des FSI des pays concernés. Au Niger, la mission a désigné des conseillers auprès des ministères de l'intérieur et de la justice, tandis que ses agents étaient constamment disponibles pour apporter leur appui dans d'autres domaines. L'EUCAP Sahel Mali a fourni des conseillers qui ont été intégrés dans les principaux ministères nationaux et dans les FSI.

45. Un objectif majeur des deux missions était d'encourager les FSI à collaborer étroitement dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée («interopérabilité»). Au Mali, même si les trois FSI se rencontraient chaque semaine, elles n'autorisaient pas la présence du personnel de l'EUCAP. Cette interdiction a limité la contribution de cette dernière. Au Niger, malgré l'investissement de ressources considérables en faveur du renforcement de l'interopérabilité, la mission n'a pas réussi à accomplir certaines tâches, comme celle consistant à encourager l'échange d'informations entre les forces de sécurité, et y a finalement renoncé.

46. Depuis 2012, l'un des principaux objectifs de l'EUCAP Sahel Niger a été d'aider les autorités nigériennes à élaborer une stratégie de sécurité nationale. Cinq années plus tard, en grande partie parce qu'il s'agissait d'une condition à l'octroi de l'appui budgétaire³⁹, les

³⁹ Contrat d'appui à la consolidation de l'État financé par le Fonds européen de développement. L'objectif à atteindre le 30 septembre 2017 au plus tard pour pouvoir bénéficier de l'appui budgétaire concernait l'approbation d'un décret relatif à la stratégie de sécurité nationale ainsi que l'établissement d'un plan d'action du gouvernement.

autorités nigériennes ont adopté une stratégie de sécurité nationale *intérieure*. En l'absence d'une stratégie nationale *globale* portant également sur la sécurité extérieure (le contrôle des frontières, etc.), l'incidence d'une stratégie de sécurité intérieure est limitée.

47. Le personnel de la mission a également déployé des efforts considérables pour rassembler les forces de sécurité intérieure en mettant en place huit centres opérationnels régionaux (COR). Il s'agit d'organes temporaires destinés à réunir à la fois les membres des gouvernements régionaux et les forces de sécurité nigériennes, ainsi que les organismes responsables de la protection civile, de la lutte contre les incendies, de la protection de l'environnement et des douanes afin de traiter les crises déclenchées par des attentats terroristes, la criminalité organisée et les catastrophes naturelles. Le COR à Niamey fonctionne bien et fournit un exemple de bonne pratique. Néanmoins, le statut conféré aux COR ne permet pas d'y affecter du personnel ni d'allouer un budget pour les frais encourus lors de crises, par exemple pour l'achat de carburant destiné aux véhicules. La mission a également contribué à renforcer les centres opérationnels de gendarmerie (COG)⁴⁰ à Niamey, Agadez et Zinder. Au moment de notre audit, ni les COR ni les COG ne fonctionnaient correctement. Par exemple, le réseau radio n'était pas opérationnel – le peu de communication qu'il y avait passait par les téléphones portables.

48. Les deux missions ont mené des activités visant à renforcer la gestion des ressources humaines au sein des FSI. Par exemple, au Niger, la GIZ a mis en place des systèmes d'information à l'intention de la police et l'EUCAP Sahel Niger a prêté assistance aux deux autres forces. Au Mali, les conseillers de la mission et de l'ambassade des États-Unis ont rédigé les descriptions de postes. D'autres activités ont connu moins de succès: par exemple l'enregistrement des données sur les transferts du personnel et les promotions dans les nouveaux systèmes d'information, auquel se sont refusées les autorités nationales jusqu'à présent. Les deux missions ont également proposé de créer des services de formation, de revoir les programmes de formation et d'établir des plans de formation annuels au sein des

⁴⁰ Les COG sont des organes permanents mis en place pour surveiller la situation dans la région, fournir des ressources aux patrouilles, recueillir des informations, les transmettre aux autorités compétentes et réagir aux situations de crise.

FSI. Cela a bien fonctionné au Mali. Au Niger, bien que la police ait élaboré son premier programme de formation en 2017, les progrès étaient limités.

Les deux missions se sont intéressées à la durabilité, avec peu de succès toutefois

49. L'aide que les deux missions EUCAP Sahel apportent au Niger et au Mali étant limitée dans le temps, la question de la durabilité de leurs activités est d'une importance capitale⁴¹. Les deux missions y ont répondu en donnant des cours pour futurs formateurs, en aidant à élaborer les plans de formation et à concevoir les actions de formation, en introduisant des systèmes de gestion des ressources humaines, en établissant des descriptions de postes et en encourageant les FSI à coopérer de manière structurée. Au Niger, la mission a également prévu d'aider les autorités de l'État à développer une stratégie de sécurité nationale, de conseiller le personnel des FSI dans le cadre des actions de suivi, d'encadrement et de conseil, de doter les forces de sécurité de garages mobiles et de leur apprendre à les utiliser. Même si le SEAE a fait état de réalisations dans ces domaines⁴², nous avons constaté que les missions n'avaient pas réussi à pérenniser leurs activités.

50. Les deux missions ont organisé des formations pour formateurs à l'intention des forces de sécurité. Au Niger, la mission a constitué, en quatre ans, un groupe de formateurs dans l'ensemble des FSI. Toutefois, même si des agents des FSI avaient commencé à dispenser des formations, ceux de la mission n'ont pas pour autant cessé cette activité. À partir de 2014, la mission s'est concentrée sur les actions de suivi, d'encadrement et de conseil afin de réduire la dépendance des FSI à l'égard des formateurs de l'EUCAP. L'idée était de désigner, au sein de la mission, un mentor chargé de suivre et de soutenir les formateurs des FSI formés dans le cadre de la mission. Cependant, cela n'a pas bien fonctionné dans la pratique: les experts de la mission ont prodigué des conseils à la demande, mais aucune procédure n'était prévue pour leur permettre de suivre les différents formateurs ou de leur apporter systématiquement un soutien. Nous avons seulement obtenu la preuve que 20 personnes

⁴¹ L'un des cinq objectifs mentionnés dans la décision du Conseil impose explicitement à la mission au Niger de mener des activités garantissant que son action s'inscrive dans la durée.

⁴² Rapport annuel sur la PSDC 2016, p. 17.

avaient bénéficié de tels conseils pendant la période de trois ans allant jusqu'à mars 2017. Dans quelque domaine de formation que ce soit, les FSI n'étaient autonomes ni au Niger ni au Mali.

51. L'état d'avancement des activités destinées à promouvoir la durabilité variait souvent en fonction de la mesure dans laquelle les autorités des pays concernés avaient convenu qu'elles étaient prioritaires. Par exemple, les autorités nationales au Niger et au Mali n'ont pas accordé de reconnaissance officielle ou de récompense financière aux agents des FSI devenus formateurs. En d'autres termes, le personnel formé par l'EUCAP n'était guère incité à former d'autres agents, puisqu'il avait toutes les chances d'être mieux rémunéré en travaillant dans une unité opérationnelle. Les deux missions ont contribué à l'élaboration d'une législation octroyant aux formateurs un statut distinct, mais aucun des deux pays concernés ne l'avait encore adoptée au moment de l'audit.

52. L'incapacité de garantir la durabilité de nombreuses activités était partiellement due à un manque d'appropriation par les autorités nationales et les FSI. Même si leur opinion sur l'EUCAP était positive, les gouvernements du Niger et du Mali n'ont pas toujours été disposés à adopter une législation appropriée et à engager quelques-unes des réformes nécessaires pour préserver les résultats obtenus grâce au renforcement des capacités. La situation au Mali a été aggravée par le manque de stabilité politique et les déficiences organisationnelles au niveau de l'État. Cela a compromis les efforts déployés par les missions pour inscrire les résultats de leurs activités dans la durée.

53. Les missions sont également responsables de leur faible niveau de performance en matière de durabilité. Par exemple, aucune des deux missions n'a vérifié si le soutien apporté avait atteint son but en contrôlant a posteriori l'utilisation faite des connaissances acquises lors des actions de formation, ou de l'équipement reçu (voir exemple à l'encadré 7). Pendant la période audité, les missions n'ont pas recueilli de données indiquant si le personnel des FSI avait continué à travailler dans le domaine sur lequel portait sa formation une fois celle-ci terminée, ni n'ont évalué si les participants avaient bien assimilé les connaissances transmises au cours de la formation et les avaient utilisées par la suite. Cela concernait tous les types de participants, y compris ceux formés pour être formateurs. Fin 2017, la mission au Mali a franchi une première étape en adressant un courrier aux FSI

maliennes dans lequel elle propose d'assurer un suivi des actions de formation conduites par l'EUCAP afin d'en évaluer l'impact et d'en tirer les enseignements pour les actions de formation futures.

54. Après avoir créé les COR, les missions ont visé à les rendre pérennes. Toutefois, elles n'y sont pas parvenues en raison de l'absence d'une stratégie de sécurité nationale et du taux élevé de rotation du personnel dans les FSI et en leur sein. Par exemple, elles n'ont pas organisé les actions prévues pour former les agents des FSI à devenir formateurs, ni créé de centre de coordination national pour intégrer l'ensemble des COR, ni élaboré de plans d'urgence et d'intervention nationaux.

Encadré 7 – Centre opérationnel régional (COR) à Agadez

Nous avons visité le COR situé à Agadez. L'EUCAP Sahel Niger lui avait fourni du matériel, mais nous avons constaté que, celui-ci n'ayant pas été installé, le centre n'était pas opérationnel.

- Il n'y avait pas de chaises dans la salle du COR, il manquait la moitié des tables et la climatisation ne fonctionnait pas.
- Les bénéficiaires n'ont pas pu nous montrer les ordinateurs fournis, l'imprimante était hors d'usage faute de toner et le matériel de radiocommunication ne fonctionnait pas.
- Les deux véhicules qui devaient permettre au COR de répondre rapidement aux situations d'urgence n'avaient pratiquement pas été utilisés et l'un d'eux était irrémédiablement endommagé, et ce, depuis 2014.

Le SEAE n'a pas défini d'indicateurs appropriés pour assurer le suivi des résultats des missions

55. Nous avons examiné les rapports semestriels des missions adressés au SEAE et rendant compte de l'état d'avancement des tâches et du degré de réalisation des objectifs au regard des indicateurs définis dans les OPLAN. La plupart des «indicateurs» élaborés pour l'EUCAP Sahel Niger listaient simplement les activités prévues pour chaque tâche; par conséquent, ils

ne correspondaient pas à des indicateurs «RACER»⁴³ et ne pouvaient pas valablement servir à mesurer les progrès accomplis. La seule exception à cette observation concerne les indicateurs associés au cinquième objectif ajouté au mandat de la mission en 2015, à savoir la lutte contre la migration irrégulière. Ces indicateurs sont meilleurs dans la mesure où ils définissent des réalisations assorties de valeurs cibles pour chaque tâche. Les indicateurs élaborés pour l'EUCAP Sahel Mali précisaient également les réalisations escomptées. Néanmoins, faute d'objectifs quantifiés⁴⁴, ces indicateurs n'étaient pas assez solides pour mesurer les progrès accomplis.

56. Aucun des indicateurs utilisés dans les missions EUCAP Sahel ne concernait l'importance des tâches pour la réalisation des objectifs⁴⁵. Par ailleurs, aucun indicateur ne pouvait servir de base à une évaluation des résultats ou de l'impact des tâches.

Le suivi et l'évaluation des activités des missions n'étaient pas satisfaisants ni centrés sur l'impact

57. L'EUCAP Sahel Niger ne disposait pas de procédures permettant de documenter et de suivre systématiquement la planification et la mise en œuvre de ses activités. En 2017 seulement, au moment où l'audit était en cours, la mission au Niger a pris des mesures en vue de simplifier le plan de mise en œuvre de la mission et, ce faisant, faciliter le suivi de l'avancement global. Elle a élaboré des fiches de projet et a prévu de tenir systématiquement un registre des agents ayant déjà participé à des cours, de contrôler les listes de présence, de collecter et d'analyser les évaluations des cours par les participants.

⁴³ *Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust* (pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides).

⁴⁴ Par exemple: «réunions (sans préciser le nombre de réunions requises)», «extension de ...», «amélioration de ...», «accord sur les modalités», «échange et diffusion des informations ...», «les capacités sont renforcées», «des mécanismes de coordination sont mis en place ...», «mise à jour régulière [...]», etc.

⁴⁵ Dans son rapport spécial de 2012 sur EULEX, la Cour des comptes européenne recommandait que les objectifs des missions «soient liés à des éléments de référence concrets permettant d'évaluer les progrès réalisés et tiennent compte des objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure».

L'EUCAP Sahel Mali a établi des procédures appropriées pour documenter les activités et les réalisations pendant son premier mandat et en assurer le suivi.

58. Le SEAE impose aux missions de fournir les informations suivantes:

- des rapports hebdomadaires et mensuels contenant des informations sur l'exécution budgétaire, les ressources humaines et les événements à caractère général qui se sont produits;
- des rapports semestriels permettant de comparer l'état d'avancement des tâches avec les valeurs de référence définies dans l'OPLAN ainsi que par rapport à la situation exposée dans les précédents rapports semestriels;
- environ six mois avant l'expiration de chaque mandat, des réexamens stratégiques portant sur la situation en matière de sécurité dans le pays, la participation de l'Union européenne et d'autres parties prenantes, les résultats des missions et leur future approche;
- des rapports spéciaux consacrés à des thèmes spécifiques.

59. Nous avons analysé ces documents et constaté que:

- la communication d'informations sur les réalisations n'est pas clairement liée à des indicateurs et à des éléments de référence préalablement définis;
- le SEAE n'a pas systématiquement évalué l'incidence des activités des missions, et celles-ci ne l'ont pas fait non plus.

60. Pendant la période couverte par l'audit, aucune mission n'utilisait de systèmes valables pour évaluer les activités. Au cours de son deuxième mandat, la mission au Mali a mis au point un système d'évaluation centré davantage sur les réalisations, les résultats, l'impact, la durabilité et l'efficacité. Étant donné que ce système n'avait que récemment été mis en place, il était trop tôt pour en évaluer les résultats. La mission au Niger a recruté du personnel pour commencer des travaux d'évaluation en mai 2017. Par ailleurs, aucune des missions EUCAP Sahel n'a fait l'objet d'une évaluation externe indépendante.

Les parties prenantes et les bénéficiaires avaient une opinion positive sur les activités des missions et leur rôle de coordination

61. Nous nous sommes entretenus avec des bénéficiaires des formations, des conseils et du matériel des missions EUCAP Sahel, ainsi qu'avec une série de parties prenantes dans le domaine de la sécurité intérieure au Niger et au Mali. L'évaluation des activités menées par les missions EUCAP Sahel était globalement positive. Les parties prenantes et les bénéficiaires ont apprécié la disponibilité du personnel des missions pour donner des conseils ou fournir des services non disponibles au niveau national. Au Niger, les forces de sécurité et les représentants du gouvernement ont mis en exergue la valeur de la présence à plus long terme des missions EUCAP Sahel par rapport à celle de nombreux autres donateurs. Les deux missions ont également fourni des informations et des conseils à l'appui d'autres instruments de l'UE et des activités de l'Union et de ses États membres liées à la sécurité, la défense et la justice. Par exemple, les missions ont contribué à la conception du Fonds fiduciaire de l'UE en faveur des projets africains, recueilli des informations sur les flux migratoires et cartographié les activités de l'UE liées à la migration.

62. Les donateurs et les autres parties prenantes au Niger et au Mali ont mis en évidence le rôle important joué par les deux missions EUCAP Sahel dans la coordination des activités relevant du domaine de la sécurité. Les deux missions ont mis en place des organes destinés à renforcer la coordination avec les autorités nationales, qui ont rencontré des difficultés au départ mais ont finalement obtenu de bons résultats. Elles ont également développé des mécanismes efficaces pour la coordination et la coopération avec d'autres donateurs et parties prenantes. Au Mali, cela comprenait une cartographie formelle des donateurs, apportant d'amples précisions sur les projets proposés (mais pas encore financés), planifiés, en cours et menés à bien dans le domaine de la sécurité nationale.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

63. Le Conseil a créé les missions EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali pour remédier au manque de capacités des forces chargées de la sécurité intérieure. Appelées à œuvrer dans un contexte difficile, les deux missions ont contribué à renforcer les capacités, mais ont

chacune rencontré des problèmes, ce qui a été préjudiciable à l'efficacité et à la durabilité de leurs opérations.

64. Dans les deux pays concernés, le personnel des missions n'a pas eu accès à des orientations et à des actions de formation appropriées sur le plan opérationnel. Chaque mission EUCAP Sahel a consacré beaucoup de temps et de ressources à la mise en place de ses propres systèmes et procédures, lesquels étaient rarement adaptés aux conditions locales. Le SEAE et la Commission, responsables de la gestion des missions civiles PSDC, n'ont pas apporté de soutien suffisant et ont recouru, dans certains cas, à des procédures non adaptées aux conditions de travail sur le terrain (voir **points 25 à 30**).

Recommandation n° 1 – Prendre des mesures visant à améliorer l'efficacité opérationnelle des missions

Le SEAE devrait:

- fournir aux missions des orientations pratiques concernant les procédures opérationnelles, des modèles types adaptables aux circonstances locales, des exemples de bonnes pratiques recensées lors de précédentes missions, et des actions de formation.

La Commission devrait:

- déléguer progressivement ses pouvoirs en matière d'autorisation des achats au chef de mission, sous réserve que la Commission procède à des contrôles ex post.

Le SEAE et la Commission devraient:

- renforcer le soutien aux missions en fournissant du matériel provenant de l'entrepôt commun et élargir le rôle de l'instrument renforcé de soutien aux missions.

Délai visé: fin 2018.

65. La ressource la plus importante des missions est leur personnel, mais trois quarts seulement des emplois étaient pourvus en moyenne. Les procédures de recrutement ont été

longues et souvent infructueuses. Les postes les plus difficiles à pourvoir étaient ceux réservés au personnel détaché des États membres de l'UE (voir **points 31 à 33**).

Recommandation n° 2 – Augmenter le taux d'occupation des emplois affectés aux missions

Le SEAE devrait trouver des solutions qui permettront de pourvoir les emplois vacants auprès des missions de manière rapide et efficace; il pourrait par exemple proposer des détachements plus longs du personnel des États membres de l'UE auprès des missions, recourir plus largement aux agents contractuels et lancer des appels à contributions utilisables pour établir des listes de réserve d'agents potentiels, afin d'accélérer le recrutement dès que des postes sont vacants.

Délai visé: fin 2018.

66. Les mandats de deux ans délivrés aux missions favorisent la planification à court terme et l'annualité des budgets rend souvent le cycle des marchés d'équipements et de services si court qu'il en devient ingérable. Selon d'autres parties prenantes au Sahel ainsi que les bénéficiaires de l'aide, l'étendue des tâches au Niger et au Mali est telle que la nécessité de missions à moyen et à long terme s'impose. Parallèlement, même si les missions ne sont pas destinées à devenir des organes permanents dans les pays concernés, le SEAE n'a pas prévu de stratégie de sortie claire (voir **points 34 et 35**).

Recommandation n° 3 – Établir des mandats et des budgets qui correspondent aux opérations et prévoir une stratégie de sortie

Le SEAE devrait délivrer aux missions des mandats leur permettant d'atteindre les objectifs fixés et définir plus clairement une voie vers une stratégie de sortie.

La Commission devrait fixer la périodicité des budgets en fonction des impératifs sur le plan opérationnel.

Délai visé: fin 2019.

67. En proposant des actions de formation, du matériel et des conseils, les missions EUCAP Sahel ont permis de renforcer les capacités des forces de sécurité intérieure. Les deux

missions se sont employées à inscrire leurs activités dans la durée, mais sans grand succès. Cela a en partie résulté, d'une part, du manque d'appropriation ou de volonté politique de la part des pays concernés et, d'autre part, du fait que les missions n'ont pas consacré les ressources adéquates pour assurer la durabilité et le suivi en ce qui concerne la mise en pratique des formations dispensées et l'utilisation du matériel fourni (voir **points 37** à **54**).

Recommandation n° 4 – Mettre davantage l'accent sur la durabilité

Les missions devraient consacrer des ressources à la pérennisation de leurs activités, en abandonnant, le cas échéant, les activités couronnées de succès dès que possible afin d'encourager l'autonomie des FSI et d'éviter une dépendance excessive, en s'employant plutôt à apporter un soutien et à fournir un accompagnement et en assurant le suivi de l'utilisation faite des formations dispensées et du matériel fourni.

Délai visé: fin 2018.

68. En ce qui concerne la réalisation des objectifs, les progrès des missions ont été lents et limités. Par ailleurs, les indicateurs définis pour mesurer leurs progrès n'étaient pas satisfaisants. La plupart des indicateurs élaborés pour le Niger n'ont pas pu être utilisés pour mesurer les progrès accomplis car ils se limitaient à lister les activités prévues dans le cadre des différentes tâches. Les indicateurs pour le Mali étaient meilleurs, mais étaient dépourvus d'objectifs chiffrés. Les indicateurs ne constituaient pas une base valable pour mesurer l'efficacité des tâches ou la contribution à la réalisation des objectifs (voir **points 55** et **56**).

69. Pendant la période couverte par l'audit, aucune mission n'utilisait de bons systèmes pour évaluer les activités ni n'avait été soumise à une évaluation externe indépendante (voir **points 57** à **60**).

Recommandation n° 5 – Améliorer les indicateurs, le suivi et l'évaluation

Le SEAE devrait:

- définir des indicateurs RACER (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust* – pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides) qui mettent l'accent sur la quantification des réalisations et sur les effets des activités des missions et qui soient pertinents au regard des mandats des missions;
- définir des critères de référence ciblés susceptibles d'être utilisés pour montrer les progrès accomplis en ce qui concerne la réalisation des objectifs;
- fournir des orientations et proposer des formations aux missions en matière de suivi et d'évaluation;
- procéder à des évaluations externes des missions et à des analyses d'impact plus complètes.

Délai visé: fin 2018.

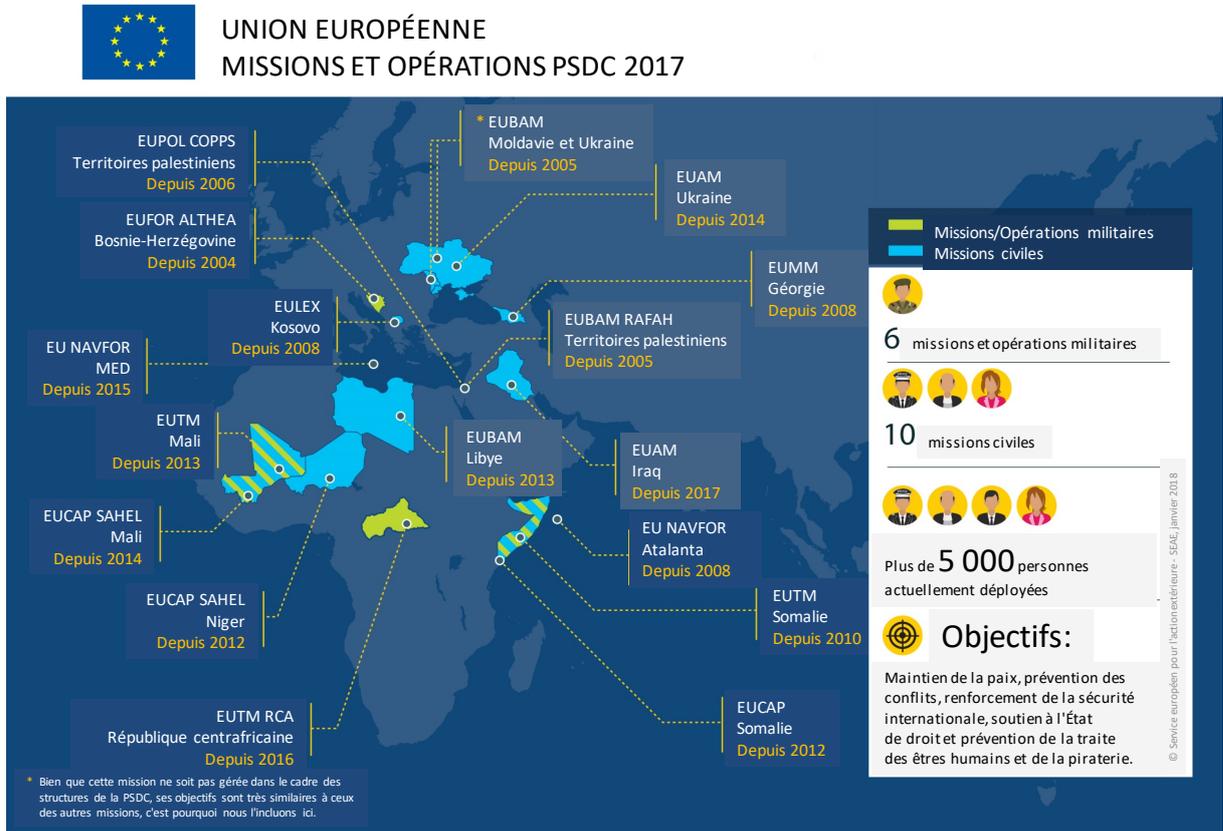
Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 avril 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

Missions et opérations PSDC en cours



Source: SEAE.

ANNEXE II**Extraits des décisions (PESC) 2016/1172 (Niger) et 2017/50 (Mali) du Conseil**

	EUCAP Sahel Niger	EUCAP Sahel Mali
Mandat	Soutenir le renforcement des capacités des intervenants nigériens en matière de sécurité en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.	Établir une mission civile au Mali en soutien aux forces de sécurité intérieure (FSI) (police, gendarmerie et garde nationale) maliennes.
But	<ul style="list-style-type: none"> - Permettre aux autorités nigériennes de définir et de mettre en œuvre leur propre stratégie nationale en matière de sécurité; - contribuer à mettre en place une approche intégrée, multidisciplinaire, cohérente, durable et fondée sur les droits de l'homme en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée entre les différents intervenants nigériens dans le domaine de la sécurité; - aider en outre les autorités centrales et locales ainsi que les forces de sécurité du Niger à élaborer des politiques, des techniques et des procédures afin de mieux maîtriser et combattre la migration irrégulière. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permettre aux autorités maliennes de restaurer et de maintenir l'ordre constitutionnel et démocratique ainsi que les conditions d'une paix durable au Mali; - restaurer et maintenir l'autorité et la légitimité de l'État sur l'ensemble du territoire malien par un redéploiement efficace de son administration.
Objectifs plus récents	<p>Afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2, l'EUCAP Sahel Niger:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) renforce le commandement et le contrôle, l'interopérabilité et les capacités de planification au niveau stratégique du Niger, tout en apportant un soutien à l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale et de stratégies connexes de gestion des frontières en coordination avec d'autres acteurs concernés; b) consolide les compétences techniques des forces de sécurité concernées qui sont nécessaires pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée; c) au travers de l'engagement stratégique et opérationnel, encourage les forces de sécurité intérieures et, le cas échéant, les forces armées, à renforcer les ressources humaines, la logistique et les actions de formation concernant la lutte contre le terrorisme, la migration irrégulière et la criminalité organisée afin que les actions de l'EUCAP Sahel Niger s'inscrivent dans la durée, y compris en fournissant un appui technique dans le cadre de projets; d) renforce la coordination, aux niveaux national, régional et international, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la migration irrégulière et la criminalité organisée, et explore les possibilités d'une contribution à la coopération régionale, telle que le G5 Sahel, s'il y a lieu; e) à l'appui des objectifs de l'Union dans le domaine de la migration, aide les autorités centrales et locales ainsi que les forces de sécurité du Niger à élaborer des politiques, des procédures et des techniques afin de mieux maîtriser et gérer les flux migratoires, de lutter contre la migration irrégulière et de réduire le taux de criminalité qui y est associée. 	<p>L'EUCAP Sahel Mali assiste et conseille les FSI dans la mise en œuvre de la réforme de la sécurité fixée par le nouveau gouvernement, dans le souci:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) d'améliorer leur efficacité opérationnelle; b) de rétablir leurs chaînes hiérarchiques respectives; c) de renforcer le rôle des autorités administratives et judiciaires en matière de direction et de supervision de leurs missions; d) de faciliter leur redéploiement au nord du pays.

ANNEXE III**Aperçu, par la Cour, de l'état d'avancement des tâches effectuées par l'EUCAP Sahel Niger**

Tâches	État d'avancement
Objectif n° 1: Interopérabilité	
1.1 Soutien à la stratégie de sécurité nationale	
1.3 Échange d'informations entre les FSI	
1.2, 1.3, 1.4 et 1.5 Soutien aux COR (anciens postes de commandement conjoints)	
1.6 Soutien aux COG	
Objectif n° 2: Compétences techniques	
2.1, 2.2, 2.3 et 2.4 Conseils et formations concernant la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée	
2.5 Formation des formateurs auprès des forces de sécurité	
2.6 Soutien en faveur d'un resserrement des liens entre les services de police et les magistrats dans les enquêtes pénales	
2.7 Amélioration des bases de données des forces de sécurité	
2.8 Formations concernant les procédures juridiques et pénales ainsi que les droits de l'homme à l'intention des officiers des forces armées	
2.9 Sensibilisation des FSI aux principes de droit, aux droits de l'homme et à l'égalité entre hommes et femmes	
2.10 Rapprochement des FSI et de la société civile dans les domaines des droits de l'homme et de l'égalité entre hommes et femmes	
Objectif n° 3: Durabilité	
3.1, 3.8 et 3.9 Soutien aux FSI: matériel et infrastructure, conseils et formations concernant leur partage et leur entretien	
3.2 Travaux conjoints avec l'EUCAP Sahel Mali sur le développement de la gestion des ressources humaines auprès des FSI	
3.3 Évaluation opérationnelle des activités de l'EUCAP menées avec les FSI	
3.4 et 3.5 Soutien au développement de la gestion des ressources humaines auprès des FSI	
3.6 Établissement de directions de la formation et de programmes de formation au sein des FSI	
3.7 Intégration des manuels de formation dans les programmes de formation nationaux; actions de formation, de conseil et d'encadrement à l'intention des formateurs	
Objectif n° 4: Coordination internationale	
4.1 et 4.6 Gestion de la coopération internationale par le Niger	
4.3, 4.4, 4.5 et 4.7 Coordination entre les donateurs au Niger	
4.8 Appui en faveur de la participation du Niger aux initiatives de coopération régionale	
4.2, 4.9 et 4.10 Développement de la dimension régionale des actions de l'EUCAP	
Objectif n° 5: Migration	
5.1 Soutien à la stratégie nationale en matière de contrôle du territoire	
5.2 et 5.11 Identification des parties prenantes, collecte de données sur les flux migratoires et définition des besoins	
5.3 Acceptation de la nouvelle loi sur l'immigration illégale et formation portant sur l'immigration clandestine à l'intention des FSI	
5.4 Actions de sensibilisation de la population au problème de la migration irrégulière	
5.5, 5.7 et 5.8 Formations et conseils à l'intention des FSI en ce qui concerne la prévention et le contrôle de la migration irrégulière	
5.6 Renforcement du COR d'Agadez	
5.9 Soutien à la police et aux magistrats d'Agadez en matière de procédures juridiques	

5.10 Secrétariat exécutif de la plateforme sur la coordination de la migration	
5.12 Coordination dans le domaine de la migration avec les autres parties prenantes présentes à Agadez	
5.13 Actions transfrontalières avec l'EUCAP Mali et l'EUBAM Libye	
5.14 Développement d'une stratégie de migration avec la délégation de l'UE responsable de la communication en la matière	
	Progrès satisfaisants
	Progrès lents/Difficultés rencontrées
	Aucun progrès/Difficultés importantes rencontrées

Source: OPLAN 2016-2018, sauf pour la tâche 1.3 (OPLAN 2014).

ANNEXE IV**Aperçu, par la Cour, de l'état d'avancement des tâches effectuées par l'EUCAP Sahel Mali**

Points de décisions (DP) – sur la base de l'OPLAN 2016	État d'avancement
1. Conseil	
DP 1.1 Par les conseils stratégiques qu'elle dispense, la mission est intégrée au niveau directorial dans les FSI et les ministères	
À l'exclusion de la tâche 1.1.2.1: renforcer les structures de contrôle interne des FSI	
DP 1.2 Les FSI ont mis en place les structures nécessaires pour coordonner leurs activités et accroître leur efficacité sur le plan opérationnel	
DP 1.3 Ressources humaines – des textes juridiques ont été élaborés et sont appliqués	
DP 1.4 Ressources humaines – les procédures et les structures ont été revues (par exemple, une base de données a été créée)	
DP 1.5 Les capacités du Mali en matière de gestion des frontières ont été renforcées	
DP 1.6 Les capacités des FSI en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ont été renforcées	
2. Formation	
DP 2.1 La mission a été intégrée dans les structures de formation des FSI et des ministères	
DP 2.2 Les actions et programmes de formation, y compris leur contenu, ont été élaborés et sont actuellement mis en œuvre	
À l'exclusion de la tâche 2.2.1.1: les descriptions de postes sont établies	
À l'exclusion des tâches 2.2.1.2 et 2.2.2.1: la création d'un catalogue d'actions de formation et de programmes de formation	
DP 2.3 Le nombre et la qualité des agents des FSI participant aux formations sont conformes aux besoins recensés et les formations font l'objet d'une évaluation	
DP 2.4 Les formations pour formateurs sont organisées afin de garantir la durabilité des actions de la mission	
DP 2.5 Un cadre de formation a été défini au sein des directions des FSI	
3. Coordination	
DP 3.1 La coordination avec la Minusma permet de renforcer et d'optimiser les actions conjointes et d'éviter le chevauchement des actions	
DP 3.2 La coordination avec d'autres partenaires/instruments de l'UE et des États membres de l'UE est continue et se déroule sur la base d'un échange régulier d'informations et de l'élaboration d'actions conjointes	
DP 3.3 Les actions menées par les parties prenantes locales et internationales, les pays tiers et les ONG dans le même domaine que la mission (plus précisément, la formation et l'évaluation) sont connues et coordonnées avec les activités de la mission	
	Progrès satisfaisants
	Progrès lents/Difficultés rencontrées
	Aucun progrès/Difficultés importantes rencontrées
	Évaluation pas encore possible

Source: OPLAN 2016.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«Renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure au Niger et au Mali: seuls des progrès lents et limités ont été réalisés»

RÉSUMÉ:

I.

Le SEAE et la Commission tiennent à souligner que les États membres de l'UE et les autorités et partenaires locaux ont invariablement salué les efforts déployés et les progrès réalisés, malgré un contexte difficile, par EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali depuis leur lancement respectif en 2012 et 2014.

Les mandats des deux missions portent principalement sur des efforts structurels visant à soutenir, à leur demande, les institutions du Mali et du Niger. Ces efforts exigent un engagement à long terme de la communauté internationale. La situation actuelle en matière de sécurité au Sahel est extrêmement difficile. Les frontières occidentales du Niger avec le Mali et le Burkina Faso, de même que ses frontières méridionales sont fréquemment la cible d'attaques menées par des groupes terroristes. Au Mali, la sécurité s'est détériorée dans les régions du centre en 2017. La pression migratoire constitue une source de problèmes supplémentaire pour le Niger, qui a dû faire face à un afflux soudain de migrants. Néanmoins, même dans ces conditions difficiles, les deux missions ont considérablement amélioré la résilience du Mali et du Niger en matière de sécurité, en étroite coopération avec la communauté internationale et dans le cadre de la vaste approche intégrée de l'UE.

IV.

Le SEAE admet que, dans le cas du Niger, les États membres ont accepté le risque supplémentaire lié au lancement accéléré de la mission, lequel a eu des conséquences sur le degré de préparation du personnel de la mission. Néanmoins, en ce qui concerne le Mali, l'équipe centrale a été dûment formée pendant dix jours à Bruxelles et a été accompagnée par le SEAE durant la première phase de la mission.

V.

Le SEAE tient à souligner que tant lui-même que la Commission accordent une attention constante aux taux d'effectifs. Dans le cadre des travaux concernant la capacité de réaction du volet civil de la PSDC, un effort conscient est fait pour augmenter la dotation en personnel.

VI.

Le SEAE apprécie que la CCE reconnaisse, dans ce contexte, qu'il est important de mobiliser des ressources adéquates pour garantir la durabilité des actions des missions civiles de la PSDC.

VII.

Le SEAE est d'accord avec cette observation. L'établissement d'indicateurs appropriés et quantifiables permettant d'évaluer les progrès réalisés dans l'exécution du mandat et l'impact possible pose effectivement problème. Il se heurte à certaines limites dues à la spécificité du contexte de la PSDC et à l'approche adoptée par les États membres à l'égard des missions relevant de cette politique (voir les observations sur le point 55).

OBSERVATIONS:

23.

La création de la capacité de réactivité centrale, qui comporte notamment un instrument renforcé de soutien aux missions (ISM), fournira les moyens juridiques et financiers nécessaires à une mise en place harmonieuse et rapide des futures missions.

Encadré 2. Le montant inéligible pour la première année du mandat n'a effectivement pas été établi, car il dépend du résultat de la procédure contradictoire avec la mission EUCAP Sahel Niger.

25.

En ce qui concerne les orientations communiquées, la Commission fournit des orientations écrites sur tous les aspects du mandat de la mission (budget, finances, marchés publics) et suit l'exécution de ce mandat au quotidien par l'intermédiaire des responsables géographiques (desk officers).

Les orientations écrites englobent des lignes directrices sur les marchés publics à l'intention des missions qui (avec le guide pratique des procédures – PRAG) couvrent les aspects de la passation des marchés publics et les modèles y afférents utiles aux missions. La Commission publiera également prochainement un vade-mecum sur les questions financières et contractuelles concernant la PSDC, qui remplacera les différentes notes d'instruction et constituera, pour les missions, une source unique et cohérente d'informations et d'orientations sur les aspects financiers et contractuels.

26.

Un détachement plus long du personnel provenant des États membres et des formations spécifiques à la mise en œuvre des projets sont nécessaires pour remédier à ces manquements.

27.

Le SEAE et les services de la Commission relèvent avec satisfaction l'évaluation de positive de la CCE.

L'ISM et l'entrepôt de la PSDC permettront de répondre aux préoccupations de la CCE concernant la mobilisation d'une masse critique de ressources en renforçant la capacité à réagir rapidement aux situations de crise tout en générant des économies d'échelle grâce à la centralisation des services d'appui essentiels aux missions et à la réduction des charges administratives des missions de la PSDC.

28.

En raison de la situation de crise dans leur pays d'opération, déclarée par l'ordonnateur délégué compétent, les deux missions bénéficient des règles de passation de marché les plus souples autorisées par le règlement financier et peuvent recourir aux procédures négociées sans publication préalable d'un avis de marché.

La période budgétaire couverte par le mandat doit être alignée sur la base juridique applicable (à savoir la décision du Conseil). Le FPI va examiner les possibilités offertes par le nouveau règlement financier en matière de décisions de financement pluriannuelles et de signature de conventions de délégation plus longues.

Des mandats de plus longue durée présenteraient l'avantage de fournir aux missions un cadre temporel élargi pour passer leurs marchés.

Les procédures de passation de marchés que les missions de la PSDC doivent appliquer sont définies dans le règlement financier et dans ses règles d'application. Elles sont expliquées plus en détail dans le guide pratique sur les marchés publics et subventions dans le cadre des actions extérieures de l'Union européenne (PRAG). En tant que service de la Commission, le FPI, tout en réalisant, à titre de mesure d'atténuation, un contrôle ex ante des procédures de marchés publics lancées dans le cadre des missions PSDC n'ayant pas fait l'objet de l'évaluation des piliers, applique les règles et réglementations susmentionnées en matière de marchés publics.

Les éléments homogènes d'un marché de fournitures devraient faire l'objet d'un seul lot pour éviter de scinder artificiellement la procédure d'appel d'offres et de contourner ainsi les seuils de passation des marchés fixés dans le règlement financier.

Le plafond d'utilisation du contrat-cadre pour l'achat de matériel informatique a été atteint et ce dernier n'a donc plus été appliqué. Le FPI a fait savoir aux missions que, dans l'attente de la mise en service de l'entrepôt centralisé en 2018, elles devaient, lors de l'achat de matériel informatique, respecter les règles standard de passation de marchés applicables aux missions.

La création de l'instrument de soutien aux missions et de l'entrepôt commun devrait remédier à ce problème.

La création d'un entrepôt central permettra de constituer un stock, géré de manière centralisée, de biens essentiels directement accessibles aux missions de la PSDC, ce qui renforcera considérablement la capacité de déployer rapidement de nouvelles missions et réduira le nombre de procédures de marchés publics dans le cadre des missions existantes.

29.

Pour la mission EUCAP Sahel Mali, le suivi du rapport d'audit concernant l'évaluation des piliers a eu lieu en octobre 2017. Les résultats sont positifs et, le 1^{er} mars 2018, EUCAP Sahel Mali a été déclarée conforme aux critères liés à chacun des six piliers. Cela signifie que le chef de mission s'est vu conférer des pouvoirs délégués pour autoriser les achats, la Commission continuant d'effectuer des contrôles ex post.

Un suivi similaire pour EUCAP Sahel Niger est prévu pour la mi-2018.

30.

Le SEAE estime que les deux missions ont reçu un certain nombre de consignes, d'instructions permanentes et de modèles dans de nombreux domaines (opérations, logistique, financement, ressources financières, sécurité, etc.). Il reste toutefois une marge d'amélioration en ce qui concerne la normalisation des procédures et des lignes directrices. La création de l'instrument de soutien aux missions et l'élaboration de lignes directrices opérationnelles sur des thèmes en rapport avec les activités des missions y contribueront.

31 et 32.

Le SEAE tient à faire remarquer que le processus de génération de force dépend presque entièrement de la contribution des États membres. Pour permettre une évaluation précoce des forces, améliorer les procédures de recrutement et aider les États membres à planifier l'affectation de personnel aux missions, le SEAE a rédigé un manuel des ressources humaines qui détaille les 77 profils de fonction, généraux et spécifiques, requis pour les missions. Les autorités de détachement peuvent constituer leur propre réserve de personnes disposées à postuler à un poste au sein des missions civiles de la PSDC. Il

y a lieu d'espérer que ce manuel permette également d'affiner les processus nationaux de sélection et de garantir ainsi que les candidats proposés par les États membres correspondent bien aux postes publiés.

33.

Le SEAE apprécie que la CCE reconnaisse, dans ce contexte, l'importance de la durée du détachement du personnel provenant des États membres.

Le SEAE étudie toutes les solutions possibles pour remédier aux problèmes de postes vacants, notamment en lançant des appels répétés aux États membres pour qu'ils honorent leurs engagements en matière de personnel conformément aux OPLAN.

Encadré 3.

Afin de pouvoir déployer plus rapidement des experts qualifiés lorsque nécessaire, le SEAE a (avec la Commission) plaidé pour la mise en place d'une capacité de réactivité centrale dans le cadre d'une approche à plusieurs niveaux. Le Conseil a récemment approuvé (conclusions du 13 novembre 2017) la création, pour mai 2018 au plus tard, de cette structure qui «consiste[ra] en un instrument renforcé de soutien aux missions ainsi qu'en ressources mises à la disposition des missions existantes. Cette capacité de réactivité centrale [pourra] être complétée par des moyens rapidement déployables et des éléments de planification fournis par les États membres, et, s'il en est convenu ainsi, par des équipes spécialisées et des formations multinationales telles que la Force de gendarmerie européenne». La mise en œuvre exigera notamment une hausse de 1 à 2 % des ressources humaines opérationnelles des missions de la PSDC (déployées avec une double casquette au sein des missions). La capacité de réactivité centrale sera l'un parmi d'autres efforts possibles visant à améliorer le taux d'effectif.

34 et 35.

Pour des raisons politiques et de sécurité, il est souvent difficile de progresser vers l'état final et, par conséquent, de définir la stratégie de sortie et son calendrier pendant le déroulement de la mission.

37.

Le SEAE apprécie que la CCE reconnaisse la difficulté du contexte, notamment lorsqu'EUCAP Niger était le seul instrument de l'UE centré sur le renforcement des capacités des forces de sécurité.

41.

Le SEAE reconnaît que les procédures administratives n'étaient pas en place au début de la mission. Malgré l'absence de logiciel de RH permettant de retracer la mobilité interne, antérieure et actuelle, des participants aux formations, la mission a réussi à récupérer, après l'audit sur place, un grand nombre des données et documents relatifs aux formations demandés par la CCE.

La mission suit une équipe de plus d'une centaine de formateurs qui ont été formés aux différents thèmes par la mission, et les experts de la mission mènent régulièrement des actions d'évaluation et de conseil mettant les formateurs nigériens en situation de formation réelle avec leurs collègues.

42.

Le SEAE et la Commission apprécient que la CCE reconnaisse, dans ce contexte, qu'il est important de mettre du matériel à disposition pour soutenir la réalisation de l'état final des missions civiles de la PSDC.

43.

Le SEAE est d'accord avec l'observation. Pour garantir la durabilité dans ce contexte, il est nécessaire de prévoir des lignes budgétaires spécifiques dans le budget des missions.

53.

Le SEAE tient à souligner que les deux missions n'ont aucun mandat exécutif pour contrôler l'affectation et les mouvements du personnel après les formations. Toutefois, le suivi et l'évaluation des participants aux formations sont une préoccupation constante de ces missions. Des opérations de contrôle sont menées à la fin de la formation sur la fraude documentaire, ou durant des opérations ciblées réalisées avec les FSI (des contrôles à l'aéroport à l'arrivée et au départ des avions, avec l'unité antitrafic et la police, des contrôles routiers par les trois FSI aux portes de Niamey ou dans les provinces, par exemple).

Pour ce qui est de la prévision et de la durabilité, un logiciel de gestion des ressources humaines a été mis à la disposition des trois FSI en 2016. Le but premier de cet outil est de permettre aux FSI d'améliorer la qualité de leur gestion, notamment la prévision. Dans le même temps, cet outil d'archivage permet aux FSI de retracer l'ensemble de la carrière des fonctionnaires. Il en résulte que le logiciel que les missions ont fourni aux FSI permet un suivi plus efficace des affectations et des formations de chaque membre du personnel ou de chaque formateur formé par la mission.

Pour des raisons budgétaires internes, les autorités nigériennes ne disposent pas d'un personnel suffisant pour exécuter toutes les tâches de suivi et d'évaluation qui leur incombent, si bien qu'elles redéplient les membres de leur personnel en fonction des urgences et des imprévus.

Encadré 7.

Le SEAE tient à souligner que le COR d'Agadez était opérationnel pour la fête nationale en 2016. La mission a bel et bien livré le matériel nécessaire, y compris des radios. Néanmoins, comme indiqué dans les documents de livraison, les autorités locales sont responsables de la gestion, de la surveillance et de l'entretien de ce matériel.

La mission a constaté des dégâts causés à un véhicule et cherche des solutions.

54.

La mission a dispensé la formation à la gestion de crise aux 110 membres du personnel des forces de sécurité et de défense, dont certains ne sont plus affectés au COR.

Cette situation est bien connue de toutes les missions de la PSDC, certains membres du personnel étant formés pour un besoin spécifique avant d'être mutés dans le cadre de la rotation normale du personnel.

EUCAP Sahel Niger, dans le cadre de son mandat non exécutif, essaie de promouvoir la durabilité des formations dispensées, mais ne peut pas interférer avec la gestion des ressources humaines.

55 et 56.

Les missions s'efforcent déjà d'améliorer leur méthodologie et le SEAE admet que des améliorations sont encore possibles. Le SEAE contribuera à l'élaboration à venir de lignes directrices en matière de suivi et d'évaluation qui s'appliqueront aux activités tant de la PSDC que de la Commission dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (conformément à la communication conjointe de 2015

intitulée «Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement» et de la communication conjointe de 2016 intitulée «Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité»).

60.

Le SEAE est d'accord avec cette observation qui souligne sa faiblesse relative lorsqu'il s'agit de procéder à une évaluation en bonne et due forme de l'impact opérationnel des missions. Le processus de réexamen stratégique des missions fournit déjà une bonne base pour évaluer les performances de ces dernières. Le SEAE est néanmoins conscient du fait qu'il est possible d'améliorer la mesure des performances des missions et a déjà commencé à plancher sur la question, notamment en créant des fonctions opérationnelles d'évaluation au sein des missions.

61.

Le SEAE et les services de la Commission apprécient que la CCE reconnaisse, dans ce contexte, le rôle joué par les missions EUCAP Sahel dans l'élaboration des projets du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique.

63 et 64.

Le SEAE et les services de la Commission sont d'accord avec la recommandation n° 1 et prennent déjà les mesures appropriées pour améliorer l'efficacité, la durabilité et le taux d'effectifs (au moyen notamment de la cellule de coordination régionale, de l'instrument de soutien aux missions, de la capacité de réactivité centrale, de l'élaboration de lignes directrices opérationnelles sur des thèmes en rapport avec les activités des missions et de la mise en place d'un entrepôt de la PSDC).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1:

Le SEAE et la Commission acceptent les recommandations dans la mesure où elles les concernent.

Recommandation n° 2:

Le SEAE accepte la recommandation.

Recommandation n° 3:

Le SEAE et la Commission acceptent la recommandation dans la mesure où elle les concerne. La période budgétaire couverte par le mandat doit être alignée sur la base juridique applicable (à savoir la décision du Conseil). La Commission va examiner les possibilités qu'offre le nouveau règlement financier en matière de décisions de financement pluriannuelles et de signature de conventions de délégation plus longues.

Recommandation n° 4:

Le SEAE accepte la recommandation et invite la CCE à tenir compte du contexte des missions de la PSDC. Le mandat de la mission est adopté par le Conseil, lequel fixe le mandat, le budget et les axes d'opération. La présence d'évaluateurs externes est aussi soumise à l'approbation des États membres.

Le projet de réexamen stratégique d'EUCAP Sahel Niger a déjà traité de la question de la durabilité des activités de la mission entre autres en prévoyant l'inscription, dans le prochain mandat, de la

durabilité parmi les principes directeurs des activités de la mission. La durabilité ne sera plus exclusivement liée aux activités de formation et de conseil, en tant qu'un des cinq objectifs, mais devrait être placée au centre des préoccupations en vue de faciliter la transition.

Recommandation n° 5:

Le SEAE accepte la recommandation et invite la CCE à tenir compte de la spécificité des missions de la PSDC.

Le SEAE contribuera à l'élaboration à venir de lignes directrices en matière de suivi et d'évaluation qui s'appliqueront aux activités tant de la PSDC que de la Commission dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (conformément à la communication conjointe de 2015 intitulée «Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement» et de la communication conjointe de 2016 intitulée «Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité»).

La proposition de procéder à des évaluations externes des missions devra être tranchée par le Conseil.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	2.5.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	2.3.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	24.4.2018
Réception des réponses officielles de la Commission et du SEAE dans toutes les langues	13.6.2018

Le Niger et le Mali sont des États de l'Afrique de l'Ouest en situation fragile dont la sécurité est menacée par la présence de groupes terroristes, des frontières peu sûres et la migration irrégulière. Pour faire face à ces menaces, l'UE a lancé des missions PSDC, respectivement en 2012 et en 2014, l'objectif étant de renforcer les capacités des forces de sécurité intérieure en organisant des activités de formation, en prodiguant des conseils et en fournissant du matériel. L'UE a alloué 69 455 000 euros à l'EUCAP Sahel Niger pour la période 2012-2017 et 66 475 000 euros à l'EUCAP Sahel Mali pour la période 2014-2017. Nous sommes arrivés à la conclusion que les missions ont connu quelque succès, mais que les progrès ont été lents. Cela s'explique par le contexte difficile dans lequel elles ont travaillé, mais aussi par des difficultés sur le plan opérationnel. Nous formulons plusieurs recommandations destinées à améliorer l'efficacité opérationnelle, la durabilité et le suivi.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.